

**Los sistemas representativos de las CCAA.
Balance, tipos y capacidad de innovación
(1980-1999).
Una realidad política eclipsada**

LOURDES LÓPEZ NIETO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

WP núm. 218
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2003

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)
<http://www.icps.es>

© Lourdes López Nieto

Diseño: Toni Viaplana

Impresión: a.bís

Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-32.369-03

Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XX, la especialización ha sido uno de los paradigmas y valores generalmente aceptados del mundo profesional, incluido el académico. En nuestra disciplina, por ejemplo, la “revolución conductista” se tradujo en una actitud jacobina (Goodin & Klingemann, 2001) por el desprecio que generó hacia otros objetos y métodos que se vieron en muchos aspectos relegados (por ejemplo a la hora de diseñar y seleccionar los contenidos de congresos, publicaciones, etc.). En contraste, pudimos descubrir y conocer profundamente objetos hasta entonces desconocidos, pero la capacidad explicativa ha ido mermando, si es que alguna vez fue grande. Ello pudo deberse al sesgo que genera una visión parcial de unos objetos y realidades en sí mismos complejos y cambiantes.

A este paradigma cuasi dogmático le siguieron otros hasta que se llega a una etapa de eclecticismo más o menos ordenado, como también ha ocurrido en otros ámbitos intelectuales y en las opiniones ciudadanas dominadas por la nueva cultura política. Sin embargo, toda transición recoge elementos de las etapas precedentes, como no podía ser de otra forma, debido a la importancia que en todo proceso político tiene la historia, que muestra las raíces, conexiones e influencia de los acontecimientos anteriores en el presente. Por ello nos encontramos en el siguiente periodo con las consiguientes ventajas e inconvenientes. Entre las ventajas, la generalización y primacía de las citadas ideas “eclecticas” (de *eklego*, escoger, aunque se trata de la cualidad que admite diferentes tendencias u opiniones) frente a los dogmas de etapas anteriores. Pero cuando se generaliza el relativismo y se le considera un nuevo paradigma en el que se diluyen principios y tradiciones históricas que sustentan la cultura occidental, puede generar también disfunciones sobre todo porque las nuevas ideas y realidades se localizan mayoritariamente en el extremo contrario, de acuerdo con el movimiento pendular. En el ámbito político

esta situación se habría traducido en la victoria del centro, donde se autoubica la mayoría ciudadana y también a que gran parte de la opinión pública se manifiesta adecuándose a las respuestas consideradas “políticamente correctas”. Por su parte, los partidos políticos responden ofreciendo programas y políticas eclécticas, en las que predominan los matices sobre las diferencias. En estas condiciones cabe preguntarse hasta qué punto el citado eclecticismo y la volatilidad del mundo actual, en términos de opinión pública, pero también bursátil, empresarial, laboral, etc., exige replantear o redefinir nuestros métodos e instrumentos de análisis. Mi respuesta es afirmativa, ya que de otra forma será imposible estudiar nuestros objetos de estudio adecuadamente. Cabe pensar que la inhibición de las élites en esta etapa habría contribuido a la “disolución” ideológica y también que este comportamiento podría explicar que haya tardado en limitar la especialización y las mesas separadas, al menos en las ciencias sociales. Como ejemplo extremo de la especialización en Ciencia Política habría sido considerar una subdisciplina los estudios sobre las transiciones, denominando “transitólogos” a quienes estudiaban tales fenómenos, aunque unos años después se habría diluido esta adscripción. Otra ilustración de lo anterior, pero también de la prevalencia de los paradigmas y de la consiguiente práctica de las “mesas separadas”, sería que el Comportamiento Electoral o Político (CE o CP) fue elevado a la categoría de cuasi disciplina en el terreno investigador y docente. Es obvio que la producción intelectual de los estudiosos del CE y del CP, en términos cuantitativos y cualitativos, ha contribuido a consolidar la ciencia política al cumplir con muchos de los objetivos propios de esta ciencia social.

Si miramos la agenda de la ciencia política de las tres últimas décadas, la mayoría de las investigaciones recogidas en dos publicaciones fundamentales (E.J.P.R. y A.P.S.R.), fueron estudios electorales. Una parte significativa de los politólogos españoles comparten desde finales de los años setenta esta tendencia centrada mayoritariamente en esta subdisciplina. Se entiende desde una perspectiva amplia que incluye los sistemas electorales y de partidos, así como comportamiento político

(Colino, et al., 1994). Sin embargo, como no podía ser de otra forma, esta especialización y segmentación de las subdisciplinas citadas (CE y CP) también ha producido disfunciones. Por ejemplo, buena parte de este tipo de aportaciones excluyen del análisis referencias a los efectos del proceso de representación política en términos institucionales. Dicho de otra forma, frecuentemente los ciudadanos, sus comportamientos, pasan a ser el objeto y el fin de los estudios, y los partidos se analizan sobre todo en términos sistémicos y como si fuesen un actor único y homogéneo; los parlamentos y los gobiernos apenas se analizan, pese a ser los “productos” del comportamiento político y electoral.

Esta situación comenzó a cambiar en los últimos años coincidiendo con el desarrollo del nuevo institucionalismo, que surge como uno de los contrapuntos al paradigma conductista y especialmente en sus aportaciones aplicadas (Rothstein, 2001). Quizá también porque los cambios ideológicos o de valores producidos en el mundo occidental relacionados con las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas, habrían incidido de tal forma en el comportamiento electoral o político, que exigían ampliar las perspectivas y los instrumentos de análisis¹. Se han producido numerosas investigaciones que han generado una extensa bibliografía, con un fuerte componente aplicado que ha enriquecido la ciencia política en general y en concreto los análisis sobre el gobierno o la democracia representativa. Los partidos políticos han recuperado un papel central en los estudios, lo que ha permitido distinguir su complejidad interna (Katz y Mair, 1992, 1995) desde el punto de vista de la organización, de su acción en las instituciones, especialmente en el gobierno (Klingeman, 1986, 1987); al tiempo se analizan las relaciones entre las diferentes caras de los partidos en las instituciones del sistema representativo, o también llamado proceso de delegación política (Heidar & Koole, 2000; Blondel & Cotta, 1996). Estos estudios han cuestionado enfoques precedentes, especialmente determinadas aportaciones teóricas sobre las coaliciones de gobierno (Muller & Kaare, 2000).

En todo caso, creo que asistimos a un momento de mayor

flexibilidad intelectual y metodológica, quizá también contagiados del “eclecticismo ideológico” imperante. Por lo tanto, el estudio extenso del gobierno o democracia representativa, es decir de la complejidad de los partidos y de la adecuación entre la voluntad popular y la formación de las instancias e instituciones representativas a través del proceso electoral, permitirá conocer unos aspectos habitualmente ocultos acerca de los sistemas políticos, cuando se estudian sus diversos componentes de forma segmentada. De hecho, la importancia del CE se realza cuando se demuestra como en última instancia la decisión ciudadana se plasma en instituciones, como los gobiernos, que son muy valoradas por los ciudadanos. En suma, defendería que uno de los retos para lograr el progreso científico consiste en consolidar la idea del sentido compartido de la disciplina. Al tiempo parece razonable contribuir a pensar lo impensable, introduciendo argumentos que permitan reflexionar sobre el impacto de las relaciones “globalizadoras” sobre nuestros objetos de estudios. También conviene reflexionar sobre la terminología que utilizamos, porque algunos conceptos resultan espesos, poco claros y dificultan y ensombrecen las tipologías que construimos. En otras palabras, tenemos problemas con las “etiquetas” que utilizamos, muchas de las cuales resultan erróneas al aplicarlas ahora por ejemplo, la capacidad explicativa de la tradicional tipología izquierda-derecha. También sería necesario verificar la idoneidad de seguir atribuyendo a las elecciones autonómicas (como a las europeas y las municipales de grandes urbes) un carácter secundario, ya que esta adscripción podría constituir hoy una convención o quizá un ejemplo de uso escasamente nítido del término. Por ello también abordaré esta cuestión en este trabajo sobre el gobierno representativo de las Comunidades Autónomas (CCAA). Esta aportación constituye una parte de una investigación desarrollada desde hace una década², que pretende explicar aspectos ocultos, o eclipsados, en parte debido al predominio de los paradigmas antedichos, de lo que han hecho los políticos en las principales instituciones representativas de las CCAA, a partir de la legitimidad obtenida por el comportamiento de los ciudadanos.

Notas sobre objeto, las preguntas y la hipótesis del estudio

Se trata de una primera aproximación que reflexiona sobre el papel y el posible impacto que el sistema representativo tiene en las CCAA. El análisis de los sistemas representativos autonómicos para las cuatro primeras elecciones y sus correspondientes legislaturas (68 casos), incluye el estudio de los procesos electorales (esencialmente normas y resultados electorales), así como el estudio del impacto que las citadas elecciones tienen sobre la organización de las dos instituciones que surgen de los mencionados procesos en los sistemas parlamentarios, los parlamentos y los gobiernos, cuya relación ha estado oscurecida. Otro factor que también podría haber contribuido a primar los análisis estrictamente electorales, en su doble vertiente de sistemas de partidos y comportamiento, sería que los objetos de estudio eran sistemas plenamente democráticos, en los que impera la lógica política democrática mayoritaria o de consenso, hasta que surgen conflictos políticos derivados de este factor³. Cuando ocurre esto, queda de manifiesto la legítima relación de la voluntad popular salida de las urnas y su plasmación en las instituciones representativas, el parlamento y después en el ejecutivo surgido de la cámara, es decir se analiza “lo que está en juego” en las elecciones.

El estudio del *enjeu* es un clásico aspecto de los análisis electorales europeos, sobre el que ahora hay menos reflexión, como ocurre con otros aspectos del proceso electoral. Cabe pensar que la menor especialización de antaño y el predominio de enfoques más generalistas⁴, favorecía un conocimiento de las elecciones menos profundo, pero más imbricado en el sistema político objeto de estudio. Con esta reflexión no cuestiono el contenido de muchas investigaciones en curso, sino que habida cuenta de la frecuencia de los cambios en las sociedades actuales, quizá sería pertinente revisar los conceptos y precisar más y mejor el contexto político en el que se celebran los comicios incluyéndolo en los análisis electorales.

Cuando por razones de tiempo y de la necesaria división del trabajo se segmentan mucho las investigaciones, puede provocar disfunciones

cuando no se analizan a fondo los cambios que se han ido produciendo en otros elementos sustanciales de los sistemas políticos. Por ejemplo, sería importante estudiar a fondo los efectos en los sistemas representativos de los procesos de descentralización política y del impulso dado a la Unión Europea, llevados a cabo en las últimas décadas en numerosos países. Estas decisiones políticas están modificando sustancialmente la realidad de los países y muchas veces no se han analizado suficientemente las consecuencias queridas o no de los procesos citados sobre la representación política. En ocasiones falta claridad al definir lo que la democracia es y lo que no es, sobre todo en términos cualitativos. Las reflexiones que siguen se sustentan en esta idea, en el convencimiento de que la suma de perspectivas y la atenuación de los compartimentos estancos en que a veces trabajamos también pueden contribuir a incrementar la capacidad explicativa de nuestras aportaciones.

A medida que se profundiza en los estudios electorales, como en otras subdisciplinas politológicas, se proponen interpretaciones más complejas, basadas en la coexistencia de modelos de comportamiento ambivalentes, que difícilmente encajan en las tipologías y consideraciones anteriores ("nueva cultura política", "democracia de audiencia", "partidos cártel"). Comparto el diagnóstico, aunque no el "tratamiento", porque no se ha pasado totalmente la página de estas concepciones previas, sino que coexisten rasgos nuevos y viejos. Por ello, considero que debemos ser más flexibles en los análisis, como por otra parte están siéndolo muchos objetos de estudio: por ejemplo, los partidos cuando no sólo aceptan sino que impulsan formas de participación y adscripción menos rígidas (por ejemplo, la participación de independientes en la elaboración de programas). Por su parte, los ciudadanos reaccionan de forma distinta si se les ofrecen opciones diversas, en función del momento de la consulta, o de otros factores; ahí quizá estriba una de las preguntas centrales, sobre la que estoy trabajando: ¿por qué los líderes nacionales, sobre todo del gobierno central, no descentralizan los mensajes, no proveen recursos en las distintas campañas aún cuando en la práctica impulsan y dejan hacer a los otros gobiernos supra (UE) o subnacionales (regiones y

ayuntamientos)? Con frecuencia, las campañas electorales se ven ensombrecidas por los líderes nacionales y por temas que apenas se corresponden con lo que está en juego en los citados comicios.

Así, una primera pregunta sería: ¿qué ha estado "en juego" en las elecciones autonómicas? ¿Se ha ido modificando el objetivo a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta las transformaciones, en términos de competencias transferidas, producidas a lo largo del periodo?⁵ Dicho de otra forma, ¿qué y cuanto arriesgaban los principales partidos en los comicios autonómicos? Otra pregunta asociada a la anterior sería: ¿debemos seguir considerando las citadas elecciones como comicios de segundo orden? Sabemos que los políticos condicionan o determinan lo que está en juego, por ello habría que saber cómo deciden los partidos internamente, así como el papel de las citadas elecciones en términos de elaboración de programas y mensajes o como distribuyen los candidatos y demás recursos humanos y materiales. Apenas se ha estudiado el impacto sobre la mayor abstención del menor gasto que hacen los partidos y los medios de comunicación en estas elecciones (Van der Eijk & Franklin, 1996), aunque sabemos que los partidos de gobierno de las CCAA realizan campañas "institucionales" con las que pretenden rentabilizar su gestión. Sin embargo, los partidos que están en la oposición dependen mucho de los recursos de las organizaciones centrales o regionales de sus organizaciones.

La variable independiente serían los actores políticos fundamentales, los diputados, los presidentes y consejeros autonómicos que vertebran las instituciones representativas, es decir "el partido en los cargos públicos". Ello exige definir las relaciones y grado de autonomía de los citados cargos públicos, primero entre el partido del grupo parlamentario (PGP) y el partido del gobierno (PG). Después habría que definir las relaciones del PGP y las del PG con las cúpulas nacionales y regionales de sus partidos en el desempeño de sus funciones, es decir con la "organización externa del partido" (POE) (Heidar & Koole, 2000).

Como variables dependientes, un entramado y diseño institucional

prácticamente uniforme del sistema representativo⁶ motivado porque el constituyente decidió homogeneizar todo el entramado representativo-institucional de las CCAA, inspirándose también en este aspecto en el modelo de los *lander* alemanes⁷. De esta forma podríamos conocer los rasgos esenciales de los nuevos parlamentos y gobiernos, cuyos actores políticos esenciales (políticos y partidos), partiendo de unas reglas de juego bastante parecidas, pero con unos resultados electorales diversos, las habrían aprovechado de forma diferente. Las similitudes y diferencias que han generado los sistemas representativos de las CCAA desdibujan sustancialmente de las tipologías establecidas en la Constitución y también de las esgrimidas por algunos partidos, políticos y académicos⁸. Además, el análisis de la organización de los parlamentos y gobiernos en las que estos actores operan nos permitirá ver el grado de autonomía de estas instituciones. Sirve también para medir y evaluar el hipotético declive de los parlamentos que se manifiesta en la opinión pública, aunque este argumento podría estar basado en apariencias más que en realidades, ya que la efectiva maquinaria de la toma de decisiones parlamentarias se desconoce (Heidar & Koole, 2000). Por ello es menester estudiar más y mejor lo que los partidos hacen en el parlamento y así controlar la divulgación que de esta institución hacen los medios de comunicación. Por su parte, los ciudadanos perciben con cierta o mayor claridad la efectiva capacidad de gestión de los gobiernos autonómicos, especialmente de sus presidentes, quizá porque estos proyectan mejor su quehacer. Cabría pensar que en algunas CCAA en las que no se ha producido alternancia política podría deberse a que los ejecutivos habrían generado un nuevo tipo de clientelismo, lo que les habría servido para perpetuarse en los gobiernos. Aunque esta hipótesis exige un estudio específico que combine el estudio de los sistemas representativos con el análisis de las políticas públicas autonómicas, especialmente con la presupuestaria, habría indicios claros de estas prácticas políticas neoclientelares.

La hipótesis central que trato de sostener es la posible existencia de modelos diferenciados de CCAA, en gran medida surgida del desigual papel desempeñado por las complejas organizaciones partidistas y por los

numerosos políticos que han dedicado parte de su carrera política a las tres principales instituciones autonómicas (parlamentos, gobiernos y presidentes). Ello nos permitirá evaluar el rendimiento de sus instituciones políticas alcanzado a lo largo del tiempo en cada CA en distintos contextos políticos. Sostendría que existen importantes diferencias y discontinuidades entre los distintos sistemas representativos a lo largo del periodo estudiado. Las variables que hasta el momento han servido para comparar las CCAA (nivel de competencias⁹, partido gobernante, tipo de gobierno o mayoría parlamentaria, localización geográfica, etc.) son sólo parcialmente útiles cuando las tratamos de aplicar a la evaluación de los mencionados sistemas representativos. Se trataría de incidir en la capacidad de autonomía de los partidos en los cargos públicos autonómicos diferenciándose de otros casos o modelos, y también respecto a las organizaciones nacionales de sus partidos. Después habría que contrastar los resultados obtenidos con los establecidos para hacer las tipologías antedichas, y verificar la capacidad explicativa de unas y otras.

Por lo tanto, el objeto central de este trabajo es analizar y averiguar “lo que ha estado en juego” en los procesos electorales autonómicos, es decir su impacto sobre las instituciones representativas de las CCAA. Una vez analizada esta relación trataré de diseñar tipologías en función del tipo de mayoría y de la alternancia de los gobiernos autonómicos. Hasta ahora sólo en estas situaciones excepcionales se analiza el sistema representativo con la orientación y alcance que me propongo desarrollar aquí para todas las Comunidades Autónomas (CCAA)¹⁰. Trataré de mostrar que este enfoque debiera realizarse con más frecuencia, habida cuenta de su mayor capacidad explicativa. En este caso, contribuirá a verificar, por ejemplo, como el principio que inspira el modelo de representación de los sistemas políticos autonómicos, como el resto de los procesos electorales en España, se vincula formalmente al tipo muestra, pero en la práctica se trata de un modelo mixto o parcialmente proporcional, porque se pretende conjugar la representación citada y la gobernabilidad. Por ello, los sistemas electorales autonómicos también reducen el de los partidos electorales, aunque esta disminución suele ser

menor que en el ámbito de los comicios legislativos, porque el tamaño de los distritos autonómicos es mayor y prácticamente ningún partido se beneficia en exclusiva en términos de representación parlamentaria. Esto ha motivado que en algunas CCAA la gobernabilidad se haya hecho más compleja, habiendo sido necesario recurrir al protagonismo de los políticos para solventar, a través de la negociación, soluciones que las instituciones representativas ofrecen, especialmente cuando no hay mayoría absoluta. En todos los casos el papel de los políticos, de sus relaciones con las distintas partes de los partidos, es clave para definir los distintos modelos de los sistemas representativos. Por ello es preciso verificar cómo se manifiesta y qué alcance tienen estos actores en la elección, composición y funcionamiento de la mesa del parlamento. Las extensas competencias de este máximo órgano parlamentario, especialmente de su presidente, explican que sea imprescindible realizar este análisis por la hipotética influencia que pudieran tener en el desarrollo de las funciones parlamentarias. Además, al tratarse de un sistema parlamentario, este impacto se extendería también a la elección del presidente del ejecutivo y al funcionamiento del Gobierno.

Los procesos electorales autonómicos

Introducción y reglas de juego

El peculiar modelo descentralizador por el que se optó al inicio de la transición política, tiene algunas manifestaciones específicas en el terreno de los procesos electorales. Una de las singularidades iniciales es la relativa al distinto calendario electoral que utilizan cuatro CCAA que les autoriza a poner en marcha las respectivas elecciones tan pronto como se aprueban sus referenda autonómicos¹¹. El proceso autonómico en las 13 CCAA restantes se ha realizado con mayor tutela del Estado central, que entre otros aspectos fija la fecha de la convocatoria electoral. Así, estos procesos electorales se han celebrado conjuntamente con las elecciones locales y en dos ocasiones también se han hecho coincidir, además, con las elecciones al Parlamento Europeo (1987 y 1999). En la actualidad los

presidentes de Gobierno autonómicos tienen reconocida la capacidad y autonomía para disolver los parlamentos, pero sólo los de las cuatro CCAA citadas la han tenido desde el inicio, y además son los únicos que tienen potestad para convocar nuevas elecciones. El calendario diferenciado, y en otras CCAA coincidente con otras elecciones, ha tenido implicaciones en el comportamiento electoral; especialmente habría influido en la participación, ya que se ha podido comprobar que la movilización a veces es más baja cuando se celebran aisladamente, pero también ha habido excepciones a esta regla. Además, cuando se compara el comportamiento en estos comicios con otros advertimos que también hay manifestaciones de voto dual, de contagio y escisión de voto. Cuando se convocan elecciones simultáneamente, hay mayor movilización y además la mayoría de los electores opta por apoyar al mismo partido en los diferentes procesos, pero también hay electores que escinden su voto entre distintas opciones políticas. Todas las CCAA tienen recogidos aspectos de sus sistemas electorales en los Estatutos de Autonomía y, a excepción de Cataluña, han aprobado leyes electorales en las que de forma sistemática se recogen las normas de los comicios. Los sistemas electorales autonómicos comparten los rasgos básicos de los restantes procesos españoles, en los que se ha socializado la ciudadanía, cuestión sin duda a tener en cuenta cuando se plantean iniciativas de reforma de las normas electorales. Los elementos del sistema electoral que comparten son: voto a lista cerrada y bloqueada y fórmula D'Hondt para la atribución de votos en escaños; todos han introducido una barrera mínima de votos para acceder al reparto de escaños, aunque esta es diversa (Cuadro 1): la barrera excluye del reparto de escaños a las formaciones que no hayan alcanzado el 3% y 5% de los votos válidos de la CCAA o del distrito y por ello su influencia a la hora de evitar una excesiva fragmentación parlamentaria es diversa. El tamaño del parlamento, el tipo de distrito, su número y dimensión responde en cada CCAA a diversas lógicas con las que los dirigentes políticos hubieron de enfrentarse al legislar y definir estos importantes elementos del sistema electoral. Las razones y fundamentos de estas cuestiones se pueden encontrar en limitaciones de carácter

jurídico, pero también en argumentos y debates geográficos, sociales y políticos, cuyo contenido es diverso, pero cuya argumentación se encuentra en los debates parlamentarios producidos con ocasión de la discusión de estas normas electorales: por ejemplo, dos de las CCAA de carácter uniprovincial (Asturias y Murcia) han optado por establecer distritos electorales en sus territorios; estos son de tamaño diverso, ya que en el primer caso una de las circunscripciones engloba las dos ciudades más pobladas de la CCAA (Oviedo y Gijón), y en el otro Murcia y Cartagena forman parte de distintos distritos; las cuatro restantes CCAA uniprovinciales utilizan todo el territorio como distrito único. Las demás CCAA peninsulares utilizan las provincias como circunscripción electoral, y en la mayoría de los casos los escaños se atribuyen en función de la población, aunque también hay excepciones: en el País Vasco, razones históricas explican que cada territorio histórico esté representado por el mismo número de diputados, a pesar de las diferencias de población en ellos; en las CCAA insulares, cada isla, por pequeña que sea, tiene representación en su respectivo parlamento. El coeficiente electoral va desde los 45.941 electores por escaño de Andalucía, o los 32.676 de la Comunidad Valenciana a los casos de La Rioja, Navarra o Islas Baleares, con menos de 10.000. Aunque desde una perspectiva autonómica el coeficiente no es muy desigual, la distribución intracomunitaria a veces es significativa y en ocasiones puede distorsionar aparentemente los resultados electorales y el histórico principio representativo de la igualdad de voto¹². Sin embargo, con esta decisión se ampara también a los distritos menos poblados. Finalmente, conviene recordar que algunos parlamentos han alterado el número inicial de miembros también por diversas razones: por ejemplo, la Asamblea de la Comunidad de Madrid ha tenido un número distinto de diputados en cada convocatoria, debido a los cambios de población; en otras CCAA también se altera el número inicial de parlamentarios.

Cuadro 1
Algunos elementos de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000

CCAA	Número	Distritos:	Tamaño distritos	Barreras
------	--------	------------	------------------	----------

	escaños	tipo y número				
Andalucía	109	Provinciales	8	Almería y Huelva	11	3% distrito
				Jaén	12	
				Córdoba y Granada	13	
				Cádiz	15	
				Málaga y Sevilla	18	
Aragón*	67	Provinciales	3	Huesca	18	3% distrito
				Teruel	16	
				Zaragoza	33	
Asturias	45	Zonas	3	Oriente	5	3% distrito
				Occidente	7	
				Centro	33	
Baleares*	59	Insulares	4	Formentera	1	3% distrito
				Ibiza	12	
				Menorca	13	
				Mallorca	33	
Canarias	60	Insulares	7	Fuerteventura	7	3% CA o
				Lanzarote	8	20 distrito
				Gran Canaria	15	
				Hierro	3	
				La Gomera	4	
				La Palma	8	
				Tenerife	15	
Cantabria*	39	Distrito único			39	5% CA
Castilla	47	Provinciales	5	Guadalajara	7	3% distrito
La Mancha*				Cuenca	8	
				Albacete	10	
				C. Real y Toledo	11	
Castilla	84	Provinciales	9	Soria	5	3% distrito
León				Segovia	6	
				Ávila y Palencia	7	
				Zamora	8	
				Burgos	10	
				Salamanca	11	
				Valladolid	14	
Cataluña	135	Provinciales	4	Lérida	15	3% distrito
				Gerona	17	
				Tarragona	18	
				Barcelona	85	
Extremadura	65	Provinciales	2	Cáceres	30	3% distrito
				Badajoz	35	
Galicia*	75	Provinciales	4	Orense	14	3% distrito
				Lugo	15	
				Pontevedra	22	
				La Coruña	24	
Madrid**	102	Distrito único			102	5% CA
Murcia*	45	Zonas	5	Quinta	3	5% CA
				Cuarta	4	
				Primera	7	
				Segunda	10	
				Tercera	21	

Navarra	50	Distrito único		50	3% CA
País Vasco*	75	Provinciales	3	Alava Guipúzcoa Vizcaya	25 25 25
Rioja, La*	33	Distrito único		33	5% CA
Comunidad Valenciana	89	Provinciales	3	Castellón Alicante Valencia	22 30 37
					5% CA

*El número total de escaños en las siguientes CCAA se modifica por diversos motivos: en las elecciones de 1983 Aragón tuvo 66 escaños, Baleares 54, Cantabria 44, Castilla La Mancha 44, Murcia 43, La Rioja 35 y País Vasco 60, en las elecciones de 1981 y de 1985 Galicia tuvo 71

**En la comunidad de Madrid su Asamblea tuvo 94 en las elecciones de 1983, 96 en las de 1987, 101 en las de 1991, 103 en las de 1995 y 102 en las de 1999

***Modificado para las elecciones de 2001, la barrera se rebajó a un 3%, con objeto de que las formaciones minoritarias accedieran al escaño

Fuente: López Nieto, 2002; elaboración propia sobre fuentes oficiales

Resultados y competitividad

La participación muestra oscilaciones significativas en cada CCAA, y en cada comicio, aunque suele ser más baja en aquellas CCAA que celebran sus elecciones en fecha distinta a las del resto de España. No obstante, en Galicia se ha producido un progresivo aumento de la misma, aunque se han producido inflexiones por debajo del 60% en determinados comicios en Andalucía, Asturias, Madrid, Cataluña y el País Vasco. Esta circunstancia podría resultar paradójica al producirse en comunidades con importante arraigo nacionalista; sin embargo, es preciso recordar la importancia que tiene en todo análisis electoral el contexto político, social, económico en el que se realizan los comicios, además de la variable del calendario electoral. Sólo hay dos CCAA en las que la participación ha superado, en las cuatro elecciones que analizo, el 70% (Castilla La Mancha y Extremadura), aunque con inflexiones (Cuadro 2).

Cuadro 2
Porcentajes de participación en las elecciones a los parlamentos autonómicos*

CCAA	1983	1987	1991	1995
Andalucía*	66,3	70,7	55,3	67,7
Aragón	67,0	69,7	64,5	71,1

Asturias	65,0	66,9	58,7	69,4
Baleares	64,8	67,2	60,3	63,6
Canarias	61,2	66,1	60,8	65,0
Cantabria	73,8	76,3	72,3	74,0
Castilla La Mancha	73,7	75,1	72,9	78,8
Castilla León	69,8	72,9	67,5	74,4
Cataluña*	62,1	64,3	59,4	54,9
Extremadura	73,9	74,7	71,6	78,9
Galicia*	45,2	56,3	59,3	64,7
Madrid	69,7	69,9	58,5	70,4
Murcia	68,5	72,8	67,2	75,3
Navarra	70,9	73,5	66,7	69,1
País Vasco*	59,8	68,5	69,6	61,0
Rioja, La	70,2	73,5	68,9	76,7
Comunidad Valenciana	72,7	74,5	69,2	76,6

*Las fechas de las elecciones en estas CCAA están recogidas en el Cuadro 3
Fuente: López Nieto, 2002

En todas las CCAA menos en Madrid, la participación en las segundas elecciones fue superior a la que se produjo en las “constituyentes”; quizá porque los comicios para elegir la II Legislatura fueron los más competidos. En las terceras elecciones se participa más que en los cuartos (menos en Cataluña y País Vasco). En todo caso, las excepciones son tan significativas que parecería necesario profundizar en el marco político de cada CCAA y en consecuencia matizar la idea de la hipotética nacionalización de los comicios y su supuesto carácter secundario. Ambos argumentos desde el punto de vista político serían falaces desde una perspectiva temporal, habida cuenta de la creciente autonomía de las CCAA en el desempeño de sus competencias y en el ejercicio del quehacer político. Este aspecto ha sido omitido casi siempre, ya que la atribución de ambos calificativos se ha solido basar en criterios o indicadores esencialmente electorales¹³ en el caso de las elecciones secundarias y siempre en términos comparados con las elecciones generales¹⁴. En este caso, como hemos visto los datos de participación son suficientemente diversos y cabría pensar que responden en muchos casos a lógicas políticas propias derivadas de la relación entre las tres caras o entre los tres tipos de partidos mencionados y sus electores en cada CCAA.

Otro indicador importante para analizar los sistemas representativos es el porcentaje de votos de cada uno de los partidos parlamentarios, ordenados en función de la dimensión de sus apoyos electorales (Cuadro 3). Este cuadro permite visualizar como el sistema electoral traduce estos resultados, dicho de otra forma, el porcentaje de escaños alcanzados por cada partido. También podemos determinar el número de partidos parlamentarios en cada CCAA, su evolución, así como la relación entre ellos, es decir el sistema de partidos. También contribuye a determinar si este tipo de relaciones es permanente o se modifica en alguna elección; además es posible conocer el alcance de la competitividad y su evolución en el tiempo. Finalmente al contar con toda esta información sobre las 17 CCAA podemos establecer tipos y modelos de comportamiento electoral entre ellas, para después estudiar los resultados en términos institucionales.

Cuadro 3
Porcentaje de voto y de escaños de los partidos parlamentarios en todas las elecciones autonómicas

CCAA	1983(*)		1987(*)		1991(*)		1995(*)	
	Partido	%v y %es	Partido	%v y %es	Partido	%v y %es	Partido	%v y %es
Andalucía(*)	PS	52,5 60,5	PS	47,7 55,0	PS	49,6 56,9	PS	38,6 41,3
	PP	17,0 15,6	PP	22,2 25,7	PP	22,2 23,8	PP	34,5 37,6
	UCD	13,0 13,8	IU	17,8 17,4	IU	12,7 10,1	IU	19,2 18,3
	IU	8,6 7,3	PA	5,9 1,8	PA	10,7 9,2	PA	5,8 2,8
	PA	5,4 2,8						
Aragón	PS	46,8 50,0	PS	35,7 40,3	PS	40,3 44,8	PP	37,5 40,3
	PP	22,6 27,3	PAR	28,1 28,4	PAR	24,7 25,4	PS	25,7 28,4
	PAR	20,5 19,7	PP	15,5 19,4	PP	20,7 25,4	PAR	20,4 20,9
	IU	4,0 1,5	CDS	10,2 8,9	IU	6,7 4,5	IU	9,2 7,5
	CDS	3,3 1,5	IU	4,9 3,0			CHA	4,8 2,9
Asturias	PS	52,1 57,7	PS	39,3 44,4	PS	41,5 46,6	PP	42,0 46,7
	PP	30,3 31,1	PP	25,5 28,8	PP	30,7 33,3	PS	33,8 37,8
	IU	10,7 11,1	CDS	18,7 17,7	IU	15,1 13,3	IU	16,4 13,3
			IU	12,2 8,8	CDS	6,8 4,4	PAS	3,2 2,2
					PAS	2,7 2,2		
Balears	PP	35,6 38,9	PP	36,6 42,3	PP#	47,3 52,5	PP	45,1 50,8
	PS	34,7 38,9	PS	32,4 35,6	PS	30,1 35,7	PS	23,9 27,0
	UM	15,2 11,1	CDS	10,2 8,5	EN*	8,0 8,5	EN*	12,2 10,2
	EN*	6,7 6,8	UM	9,0 6,7	IU	2,5 1,7	IU	6,6 5,1
	PDL	1,3 1,7	EN*	6,2 6,9	FIEF	2,2 1,7	UM	5,3 3,4
	CiM	1,1 1,7					EVIF	3,1 1,7
							AIPF	0,3 1,7
Canarias	PS	41,4 45,0	PS	27,8 35,0	PS	33,3 38,3	CC	32,8 36,7
	PP	29,0 28,3	AIC	20,2 18,3	AIC	22,9 26,7	PP	31,1 30,0
	CDS	7,2 10,0	CDS	19,5 23,3	CDS	14,5 11,7	PS	23,0 26,7
	IU	4,4 1,7	PP	11,	PP	12,9 10,0	PNC	3,0 5,0

		CCNC	4,3	1,7		AC	6,8	1,7		IU	12,3	8,3		AHI	0,3	1,7
		AM	0,9	5,1		IU	6,1	3,3		AM	0,7	3,3				
		AG/H	0,6	5,1		AM	0,8	5,0		AHI	0,2	1,7				
		UPC	0,2	1,7		AHI	0,2	1,7								
Cantabria	PP	43,9	51,4		PP	41,3	46,2		PS	34,8	41,0		PP	32,5	33,3	
	PS	38,4	42,9		PS	29,6	33,3		UPC	33,5	38,5		PS	25,1	25,6	
	PRC	6,7	5,7		PRC	12,9	12,8		PP	14,4	15,4		UPC	16,6	17,9	
					CDS	6,6	7,7		PRC	6,3	5,1		PRC	14,6	15,4	
Castilla La Mancha	PS	47,0	52,3		PS	46,7	53,2		PS	52,7	57,4		PS	45,7	51,1	
	PP	41,2	47,7		PP	34,4	38,3		PP	36,3	40,4		PP	44,3	46,8	
					CDS	10,7	8,5		IU	6,2	2,1		IU	7,6	2,1	
Castilla León	PS	44,8	50,0		PP	34,9	39,3		PP	44,2	51,2		PP	52,3	59,5	
	PP	40,0	46,4		PS	34,5	38,1		PS	37,0	41,7		PS	29,6	32,1	
	CDS	6,0	1,2		CDS	19,6	20,0		CDS	8,2	5,9		IU	9,6	6,0	
	PDL	2,7			PDL	2,4	1,2		IU	5,4	1,2		UPL	2,6	2,4	
Cataluña(*)					SI	1,3	1,2									
	CiU	27,7	31,9		CiU	46,6	53,3		CiU	45,5	51,1		CiU	46,0	51,9	
	PS	22,3	24,4		PS	30,0	30,4		PS	29,6	30,4		PS	27,4	31,1	
	IU	18,7	18,5		PP	7,7	8,1		IU	7,7	6,7		ERC	7,9	8,1	
	UCD	10,5	13,3		IU	5,6	4,4		PP	5,3	4,4		IU	6,5	5,2	
	ERC	8,9	10,4		ERC	4,4	3,7		ERC	4,1	4,4		PP	5,9	5,2	
Extremadura	PA	2,6	1,5						CDS	3,8	2,2					
	PS	53,2	53,8		PS	49,2	52,3		PS	54,2	60,0		PS	43,9	47,7	
	PP	30,1	30,1		PP	24,2	26,1		PP	26,8	29,2		PP	39,5	41,5	
	EU	8,5	9,2		CDS	12,4	12,3		IU	5,7	6,1		IU	10,6	9,2	
Galicia(*)	IU	6,5	6,1		EU	5,8	6,1		CDS	2,5	4,6		EU	3,8	1,5	
					IU	5,4	3,1									
	PP	30,2	36,7		PP	41,2	47,9		PP	44,1	50,7		PP	52,2	57,3	
	UCD	27,5	29,6		PS	28,8	31,0		PS	32,5	37,3		PS	23,5	25,3	
	PS	19,4	22,5		CG	13,1	15,5		BNG	8,0	9,3		BNG	18,7	17,3	
	BNG	6,2	4,2		EG	5,7	4,1									
Madrid	IU	3,8	1,4		BNG	4,2	1,4									
	EG	3,3	1,4													
	PS	50,8	54,2		PS	39,1	41,7		PP	43,2	46,5		PP	50,9	52,4	
	PP	34,3	36,2		PP	31,9	33,3		PS	37,1	40,6		PS	29,7	31,1	
Murcia	IU	8,9	9,5		CDS	16,9	17,7		IU	12,2	12,9		IU	16,0	16,5	
					IU	7,6	7,7									
	PS	52,2	60,5		PS	43,7	55,6		PS	45,3	53,3		PP	52,3	57,8	
	PP	35,4	37,2		PP	31,5	35,6		PP	33,5	37,8		PS	31,9	33,3	
Navarra	IU	7,0	2,3		CDS	11,9	6,7		IU	10,2	8,9		IU	12,5	8,9	
					IU	7,5	2,2									
	PS	35,8	40,0		PS	28,0	30,0		UPN	35,4	40,0		UPN	31,4	34,0	
	UPN	23,5	26,0		UPN	24,8	28,0		PS	33,8	38,0		PS	20,8	22,0	
	PP	14,2	16,0		HB	13,6	14,0		HB	11,3	12,0		CDN	18,5	20,0	
	HB	10,6	12,0		CDS	7,5	8,0		EA	5,5	6,0		IU	9,4	10,0	
País Vasco(*)	PNV	6,8	6,0		EA	7,1	8,0		IU	4,1	4,0		HB	9,2	10,0	
					UDF	6,3	6,0						EA	4,6	4,0	
					FAP	4,2	4,0									
					EE	3,4	2,0									
	PNV	38,1	41,7		PNV	42,4	42,7		PNV	23,6	22,7		PNV	28,5	29,3	
	HB	16,5	18,3		PS	23,0	25,3		PS	22,0	25,3		PS	19,9	21,3	
Rioja, La	PS	14,2	15,0		HB	14,7	14,7		HB	17,4	17,3		HB	18,3	17,3	
	EE	9,8	10,0		PP	9,4	9,3		EA	15,8	17,3		EA	11,4	12,0	
	UCD	8,5	10,0		EE	8,0	8,0		EE	10,8	12,0		PP	8,2	8,0	
	PP	4,8	3,3						PP	4,8	2,7		EE	7,8	8,0	
	IU	4,0	1,7						CDS	3,5	2,7		UA	1,4	4,0	
Rioja, La	PS	47,2	51,4		PS	39,6	42,2		PS	42,4	48,5		PP	49,5	51,5	
	PP	40,0	42,9		PP	34,8	39,4		PP	41,7	45,5		PS	34,0	36,4	

		PRP	7,5	5,7			CDS	10,8	12,1			PR	5,4	6,1			IU	7,2	6,1
							PRP	6,4	6,1								PR	6,7	6,1
Comunidad	PS	51,4	57,3				PS	41,3	47,2			PS	42,8	50,6			PP	42,9	47,2
Valenciana	PP	31,9	35,9				PP	23,7	28,1			PP	27,8	34,8			PS	33,9	37,1
	IU	7,5	6,7				CDS	11,2	11,2			UV	10,4	7,9			IU	11,5	11,2
							UV	9,1	6,7			IU	7,5	6,7			UV	7,0	5,6
							IU	7,9	6,7										

(*) Los resultados de los comicios para elegir los últimos parlamentos en estas cuatro CCAA van en cuadro aparte. Las fechas de las anteriores elecciones fueron: Andalucía: 1982, 1986, 1990, 1994; Galicia: 1981, 1985, 1989, 1993; en Cataluña: 1980, 1984, 1988, 1992; en el País Vasco: 1980, 1984, 1986, 1990

Fuente: López Nieto, 2002 sobre diversas fuentes oficiales. No se incluyen Ceuta y Melilla por carecer de datos oficiales. Los partidos parlamentarios están ordenados en función del número y porcentaje de votos. En Baleares: #, PP en coalición con UM; EN = coalición de diversas formaciones socialistas y nacionalistas de las Islas

Lo primero que cabe destacar es la enorme riqueza y pluralidad de los resultados. La cantidad de apoyo electoral del primer partido ha variado en las cuatro elecciones en todas las CCAA, aunque en siete de ellas no ha habido alternancia¹⁵. Los porcentajes de votos del segundo partido siempre han sido diferentes y este ha sido el mismo solo en cinco CCAA¹⁶, es decir en la mayoría la competitividad ha variado, como analizaremos después. Por otra parte, en ninguna CCAA el número de partidos parlamentarios ha sido el mismo en las elecciones analizadas. No se encuentra tampoco una única tendencia en el tiempo, sino que en la mayoría de las CCAA aumenta o disminuye el número de partidos parlamentarios, salvo alguna excepción¹⁷. En este sentido, sólo tres CCAA han tenido un número pequeño y estable de partidos parlamentarios, con la excepción ocurrida en las segundas elecciones por la presencia del CDS¹⁸. Por el contrario, las CCAA con una presencia mayor de partidos parlamentarios, en al menos dos comicios analizados han sido cuatro¹⁹. Las razones para tan plural escenario estarían en la mayoría de los casos motivadas por la volatilidad de los partidos y de algunos políticos, que provocan la fractura y la aparición de nuevos partidos que se fraguan en el ámbito autonómico y especialmente entre las formaciones del centro derecha (CDS, AIC, UPCA, UV, UA, EA, etc.). Baste aquí señalar esta cuestión, que serviría para argumentar las hipótesis centrales de esta investigación: las relaciones entre las caras de los partidos desde las instituciones en las que actúan, influye y condiciona el devenir de la

práctica política en las CCAA. Las discontinuidades y la pluralidad de escenarios no se explican casi nunca en función del tipo y alcance de competencias, ni en la ubicación geográfica, ni siquiera en el carácter ideológico de los partidos.

Todo análisis de los resultados y del efecto del sistema electoral sería parcial si no contara con la información sobre los votos que quedan sin representar (Cuadro 4). También el análisis de estos datos permite observar que en algunas CCAA las variaciones son enormes, como también ocurre si analizamos los datos en términos comparados entre ellas. Pero hay que destacar que en algunas CCAA el porcentaje de votos sin representar en cada una de las cuatro elecciones es muy pequeño²⁰. Solo en Cantabria esta cifra es muy significativa en tres elecciones; en otros casos tiende a disminuir (Galicia) y en otras ocasionalmente presentan un alto porcentaje²¹. De nuevo, la explicación de estas cuestiones exige buscar en los indicadores habituales (proporcionalidad, competitividad, primas, etc.) de cada proceso y de cada CCAA. Entre los casos mencionados como singulares, encontramos tanto CCAA con distrito único, como con varios de desigual tamaño. El coeficiente electoral de los mismos también es muy variado. Es sabido que estos elementos del sistema electoral suelen influir en la proporcionalidad, como también ocurre con el número y tipo de sistema de partidos. Sin embargo, apenas hay elementos comunes entre los casos excepcionales citados, por lo que habría que seguir investigando teniendo en cuenta que la competitividad electoral y parlamentaria son también diferentes.

Cuadro 4
Porcentajes de votos sin representación en los parlamentos autonómicos(*)

CCAA	1983	1987	1991	1995
Andalucía*	3,3	3,8	1,2	0,3
Aragón	2,8	4,6	2,2	2,4
Asturias	6,4	3,8	1,8	4,4
Baleares	2,5	2,6	2,3	2,5
Canarias	3,8	5,8	3,1	8,8
Cantabria	11,0	9,6	11,0	1,9
Castilla La Mancha	11,8	8,2	4,8	1,4
Castilla León	5,7	5,8	3,8	2,8

Cataluña*	8,6	5,0	2,8	4,4
Extremadura	1,5	1,1	3,7	1,4
Galicia*	9,6	7,0	4,3	1,5
Madrid	5,9	4,4	7,5	1,8
Murcia	4,8	4,5	10,1	2,4
Navarra	2,3	2,2	5,2	4,1
País Vasco*	0,0	1,4	1,0	2,1
Rioja, La	4,5	6,7	8,9	0,8
Comunidad Valenciana	8,7	5,6	10,6	3,6

(*) Las fechas de las elecciones en estas CCAA están consignadas en el Cuadro 3
Fuente: López Nieto, 2002

La competitividad electoral en las elecciones autonómicas analizadas vuelve a mostrar la pluralidad y ausencia de sistemática en los resultados producidos, así como la dificultad de encontrar pautas interpretativas a los mismos (Cuadro 5). No hay ninguna CCAA que se haya mantenido en el mismo margen de competitividad en las cuatro elecciones. La CA con mayor competitividad ha sido Castilla León en tres comicios, entre los mismos partidos, aunque con cambio del primer partido. Ambos rasgos, aunque con menor margen, también se dan en Madrid, pero sólo en dos elecciones. En el polo opuesto se sitúan Andalucía y Extremadura, en las que en las primeras tres elecciones apenas ha habido competitividad, lo que podría también indicar un sistema de partidos electorales hegemónico. Con un margen inferior, es decir con un poco más de competitividad, se sitúan Cataluña y la Comunidad Valenciana en tres casos. Entre ambos extremos hay tres CCAA, que han presentado un grado de competitividad medio (entre 15 y 20) aunque sólo en dos comicios²².

Cuadro 5
Competitividad electoral en las 4 primeras elecciones autonómicas

Margen	1983*		1987*		1991*		1995*	
	PS	PP	PS	PP	PS	PP	PS	PP
0-5	C. León	Baleares Galicia	Navarra Rioja	Baleares C. León	Cantabria País Vasco (PNV) Rioja	C. León Navarra	C. Macha Extremadura	Canarias (C.C.)
5,1 a 10	C. Mancha Cataluña (CIU) Rioja	Cantabria	Aragón Canarias Madrid			Madrid	Andalucía País Vasco (PNV)	Asturias Cantabria C. Valenciana
10,1	Canarias		Asturias	Cantabria	Asturias	Galicia		Aragón

a 15	Navarra	C. Mancha Murcia	Galicia	Canarias Murcia		Navarra
15,1 a 20	Madrid Murcia C. Valenciana	Cataluña (CIU) País Vasco (PNV) C. Valenciana		Aragón C. Mancha Cataluña (CIU)	Baleares C. Valenciana	Cataluña (CIU) Rioja
20,1 a 30	Aragón Asturias Extremadura País Vasco (PNV)	Andalucía Extremadura		Extremadura		Baleares C. León Galicia Madrid Murcia
+30,1	Andalucía			Andalucía		

Notas: Cuando el margen de competitividad es muy estrecho (0-5) es que hay mucha competitividad, es decir, la distancia entre el porcentaje de votos de los dos primeros partidos es muy estrecho; a medida que el margen se amplía, disminuye la competitividad. Los distritos en los que aparecen siglas entre paréntesis son aquellos en los que el primer partido no es ni PS o PP

(*) Las fechas de las elecciones en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, consignadas en el Cuadro 3

Fuente: López Nieto, 2002; elaboración propia sobre fuentes oficiales

Por lo tanto, en la mayoría de las CCAA la distancia entre los dos primeros partidos electorales ha variado prácticamente en cada elección, dicho de otro forma, el alcance de los apoyos electorales ha cambiado en términos cuantitativos en cada comicio, tanto en elecciones simultáneas como en las que se celebran aisladamente, y tanto en comunidades gobernadas por el mismo partido como en las que hay alternancia.

Al analizar los votos sin representar y los sistemas de partidos electorales y parlamentarios, cabría deducir que en términos generales el funcionamiento de los sistemas electorales autonómicos habría sido bastante proporcional. Este aspecto se puede complementar comparando la competitividad electoral con la parlamentaria. En términos generales, cabe decir que los sistemas electorales han traducido con bastante fidelidad los votos en escaños, ya que las primas no son muy grandes y normalmente favorecen más al primer partido. Obviamente hay excepciones²³, especialmente en el País Vasco, quizá la CA más proporcional y donde la competencia entre partidos altera la posición de los mismos²⁴. Estas excepciones se han ido manifestando con más frecuencia en las siguientes elecciones (Cataluña en las de 1999), aunque no entro en detalles, porque escapan al periodo objeto de este estudio.

Balance de las elecciones autonómicas

Este trabajo sobre los sistemas representativos de las CCAA se proyecta sobre lo que está en juego, es decir sobre la formación de las instituciones y sus actores principales y excluye el contexto político de los procesos electorales. Por esta razón, este breve epígrafe de recapitulación y de enlace con los resultados institucionales contempla de forma sistemática la competitividad parlamentaria (Cuadro 6), que recoge los indicadores más significativos de los resultados electorales de cara a su proyección en las instituciones resultante de lo que en última instancia “se juega” en las elecciones, la presidencia de los gobiernos.

Cuadro 6
Partidos y porcentajes de la competitividad parlamentaria

CCAA		1983(*)		1987(*)		1991(*)		1995(*)
Andalucía	PS-PP	44,9	PS-PP	29,4	PS-PP	33,0	PS-PP	3,7
Aragón	PS-PP	23,8	PS-PAR	13,0	PS-PAR	20,0	PP-PS	12,0
Asturias	PS-PP	26,6	PS-PP	15,6	PS-PP	13,3	PP-PS	8,9
Baleares	PP-PS	1,9	PP-PS	6,7	PP-PS	18,6	PP-PS	23,8
Canarias	PS-PP	16,7	PS-AIC	16,7	PS-AIC	11,6	CC-PP	6,7
Cantabria	PP-PS	8,5	PP-PS	12,9	PS-UPC	2,5	PP-PS	7,7
C. La Mancha	PS-PP	4,5	PS-PP	14,9	PS-PP	17,0	PS-PP	4,3
C. León	PS-PP	3,5	PP-PS	1,2	PP-PS	9,5	PP-PS	27,4
Cataluña	CiU-PS	7,5	CiU-PS	22,9	CiU-PS	20,9	CiU-PS	20,8
Extremadura	PS-PP	23,7	PS-PP	26,2	PS-PP	30,8	PS-PP	6,2
Galicia	PP-PS	7,1	PP-PS	16,9	PP-PS	13,4	PP-PS	32,0
Madrid	PS-PP	18,0	PS-PP	8,4	PP-PS	5,9	PP-PS	21,3
Murcia	PS-PP	23,3	PS-PP	20,0	PS-PP	15,6	PP-PS	24,5
Navarra(*)	PS-PP	14,0	PS-PP	2,0	PP-PS	2,0	PP-PS	10,6
País Vasco	PNV-HB	23,4	PNV-PS	17,4	PS-PNV	2,6	PNV-PS	8,0
Rioja, La	PS-PP	8,5	PS-PP	2,8	PS-PP	3,0	PP-PS	15,1
C. Valenciana	PS-PP	21,3	PS-PP	19,1	PS-PP	15,7	PP-PS	11,2

(*) Obviamente el partido es UPN, aunque debido al acuerdo con el PP lo sustituyo por las siglas PP

Fuente: López Nieto, 2002

El análisis de estos resultados vuelve a mostrar la amplia casuística y las dificultades para establecer tipologías cuando se cruza los partidos competidores y la distancia entre ellos en los cuatro comicios o legislaturas.

Entre las excepciones, destacar que en ninguna CA ni elección

(legislatura) hay márgenes de competitividad similar, porque la fuerza y solidez de los dos primeros partidos han sido diversas en cada periodo electoral. Encontramos algunos rasgos comunes cuando comparamos las CCAA en las que la competitividad parlamentaria se produce en las cuatro elecciones entre los mismos partidos y éstos ocupan el mismo orden, es decir en las CCAA en las que no ha habido alternancia, que podríamos denominar continuistas o “conservadoras”²⁵. Además hay siete CCAA en las que los partidos competidores son los mismos, aunque en algún momento hay alternancia. En algunos casos ésta se produce en la IV Legislatura, al situarse el PP como primer partido, aunque también hay un caso diferente²⁶. Casi siempre, se trata de una manifestación del cambio de orientación del electorado que se muestra en todos los procesos electorales, pero que se anticipa muchas veces en las autonómicas. Esta realidad se manifiesta antes en otras tres CCAA²⁷. Finalmente hay tres CCAA en las que las fracturas entre las fuerzas del centroderecha trascienden el ámbito parlamentario, lo que permite la presencia como partidos competidores de fuerzas regionalistas²⁸.

En todo caso, conviene profundizar en el estudio de las relaciones entre las caras o entre las partes de cada partido en el ámbito autonómico, para intentar explicar la diversidad de distancias o márgenes de competitividad y que afecta tanto a los méritos y deméritos de los primeros partidos, como los de los segundos (por ejemplo en Cataluña). Trataré de poner de manifiesto algunos ejemplos, especialmente en el último epígrafe de este trabajo, al tratar la continuidad de los políticos autonómicos.

Antes de continuar el análisis relativo a la adecuación representativa entre la voluntad popular y la composición de las instituciones que surgen de las elecciones, habría que preguntarse hasta qué punto la competitividad parlamentaria explica la formación del principal órgano de los parlamentos y el diseño del tipo de gobierno. Por ejemplo, la presencia de fuerzas regionalistas y nacionalistas entre los dos primeros partidos no es muy significativa, pero ¿se corresponde ésta con su importancia en la organización y funcionamiento de las instituciones?

Además, en el 37% de los casos analizados la competitividad parlamentaria es inferior al 10%, es decir se trataría de unos casos con alta competitividad, lo que dificultaría la formación de mayorías en las instituciones. ¿Qué ocurre después? Cabría pensar que del mismo modo que en el proceso electoral se refuerza o prima a los primeros partidos, en mayor o menor medida, estas ventajas también se podrían trasladar a las instituciones con más o menos fuerza. En esta segunda fase del sistema representativo, el papel de los políticos, de las diversas partes de los partidos, a través de la negociación política adquirirían un protagonismo destacado, y por ello su estudio no se debe desvincular del electoral. Es posible que en términos cuantitativos la adecuación entre los resultados electorales y parlamentarios e institucionales se vean alterados, pero este es el resultado de toda acción política considerada de forma global.

Los sistemas representativos y su proyección institucional²⁹

Introducción y marco formal

Vinculada a la hipótesis general se desprende otra basada en la posible existencia de elementos o factores diferenciales que ofrecerían unos modelos heterogéneos de CCAA. Estos habrían surgido del quehacer de los políticos y de los partidos en el proceso autonómico, pero también estarían vinculados al plural rendimiento de sus sistemas representativos y a sus respectivos contextos políticos y socioeconómicos. Este heterogéneo escenario se habría plasmado en la organización de las instituciones representativas por excelencia, los parlamentos, y dentro de ellos en un órgano determinante: sus mesas. Así mismo, esta lógica continuaría en la formación del tipo de Gobierno y en la elección de su presidente.

Conviene recordar que apenas existen trabajos desde la perspectiva politológica sobre las instituciones representativas, y lo que es peor, hasta ahora no existe un cuadro completo sobre los tipos de gobierno y las mayorías parlamentarias, por lo que las tipologías sobre

CCAA son deficitarias. Por lo tanto, trataré de definir por una parte la hipotética adecuación representativa de los parlamentos respecto a los resultados electorales, y por otra la capacidad de autonomía de los distintos parlamentos.

Esta autonomía podría tener dos significados: en primer lugar, la diferencia respecto a otros casos o modelos (Subirats, 2000). Después habría que tratar de verificar la autonomía de los parlamentos respecto a los gobiernos, ya que este segundo criterio define, de acuerdo con los tradicionales principios del parlamentarismo, la razón de ser de esta institución y del modelo de sistema político. En el primer supuesto, se produce una autonomía en la actividad cotidiana de los parlamentos, a pesar de que en ocasiones se inspiren entre ellos y en el modelo del Congreso de los Diputados en los aspectos normativos. En el diseño institucional de las CCAA hay singularidades y elementos de autonomía, que abarcan desde la definición de sus órganos institucionales, a la denominación tanto de los órganos representativos como de los ejecutivos³⁰. En la mayoría de los Estatutos existe un capítulo relativo a instituciones que antecede al de las competencias. También hay una cierta autonomía a la hora de establecer la jerarquía formal de las mismas o la estructura de los gobiernos. En todos los casos el parlamento encabeza las instituciones³¹, no así el Presidente que aparece en segundo lugar³². Algunos de estos aspectos se han modificado posteriormente, especialmente en el caso de las CCAA del artículo 143.

En cuanto al segundo supuesto, la autonomía de los parlamentos en sus tres aspectos (normativo, presupuestario y organizativo), formalmente estaría bien garantizada en los Estatutos de Autonomía o en sus reglamentos. El alcance de la misma, incluso desde el punto de vista normativo introduce matices y elementos diferenciados³³, pero convendría analizar profundamente tanto las normas como la práctica política para medir y evaluar adecuadamente de la autonomía en el ejercicio de sus funciones, tanto en su origen como en el desarrollo posterior³⁴. Por ejemplo, algunos estatutos introducen matices en la organización de los

parlamentos, estableciendo límites, mínimos o fijando el número de sesiones³⁵. Después habrá que cuantificar las sesiones celebradas por los diversos órganos parlamentarios y tratar de explicar qué indicadores podrían explicar la variedad de horas sesionadas (tipo de mayoría de gobierno, la fortaleza y grado de activismo de los grupos parlamentarios, etc.). También es posible que en aquellos parlamentos en los que los diputados sólo podían percibir dietas (aspectos reformado en la mayoría de sus Estatutos), hubiera más sesiones. En todo caso, estas cuestiones las podremos verificar en la investigación en curso sustentada sobre la base de los análisis de cada uno de los diecisiete casos.

Con las referencias que poseo en este estudio preliminar y comparado, trataré de mostrar que la adecuación representativa en las instituciones sólo ha sido parcial y que pese a la relativa homogeneidad normativa de los órganos representativos, la dinámica política habría introducido numerosos elementos de diferenciación y autonomía. Los sistemas electorales autonómicos han reducido los partidos electorales, o dicho de otra forma, el primer partido parlamentario suele obtener una prima en la mayoría de los casos. Pero en algunas CCAA la ventaja electoral del primer partido es inferior a la del segundo o tercero³⁶. En todo caso, la gobernabilidad no siempre ha sido fácil en el ámbito autonómico, aunque ha influido más la volatilidad de los actores políticos que los sistemas electorales. Con ser este hecho relevante, es preciso recordar que los principios de los modelos autonómicos que nos ocupan se comparten por los sistemas representativos y en ellos imperan tanto las lógicas mayoritarias como las de consenso. Veamos cómo se ha concretado institucionalmente el proceso representativo y la hipotética autonomía organizativa que se ha podido producir en los casos estudiados.

Reflexiones sobre las relaciones entre parlamentos y gobiernos: composición de las mesas, precedentes electorales y repercusiones

¿Hasta qué punto la composición de la mesa refleja los resultados

de los procesos electorales? Y también ¿en qué medida el modelo de mesa establecido condiciona o influye en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos? Presumimos que la elección de su principal órgano colegiado antecede al gobierno y que su composición sería un reflejo del sistema de partidos parlamentarios. Esta sería la situación teórica y permitiría definir al principio de la legislatura el modelo de relaciones entre el parlamento y el gobierno debido a las competencias que tiene la mesa del parlamento. Este órgano, aunque no puede impedir la preponderancia gubernamental, podría atenuarla. En algunos casos, el presidente tiene formalmente los mecanismos reglamentarios que le permiten tomar decisiones en contra de las intenciones del gobierno³⁷. Además convoca y tiene la capacidad para interpretar el reglamento y suplirlo en caso de omisión durante los debates³⁸.

Sin embargo, la mesa, aunque es un órgano colegiado, no es homogéneo. Su composición suele responder a la relación de fuerzas parlamentarias de las que sale la mayoría de gobierno, por lo que casi siempre el presidente es del mismo color político que el jefe del ejecutivo; esta situación ocurre siempre que hay mayoría absoluta y el grupo mayoritario también tiene la mayoría de la mesa, aunque casi siempre hay presencia de al menos el principal grupo de la oposición. Cuando nadie tiene mayoría absoluta, el presidente del parlamento regional es uno de los cargos que entran en una negociación para un gobierno de coalición o para obtener el apoyo en la investidura. En estas circunstancias, presumiblemente de inestabilidad política, el presidente del parlamento puede jugar un importante papel de neutralidad, pero también puede verse influido por los intereses del partido de gobierno, lo que no siempre redunda positivamente en la actividad parlamentaria.

La estructura de la mayoría de las mesas es de cinco miembros (presidente, dos vicepresidencias y dos secretarías), aunque hay excepciones³⁹. Desde esta perspectiva jurídica se podría pensar que existe una escasa autonomía, en la medida en que se copian bastante las normas sobre la citada organización de las mesas. Pero la composición

real de las mesas, es decir desde la perspectiva política, las soluciones han sido muy diversas y muestran una cierta autonomía de los parlamentos autonómicos a la hora de formular y optar por establecer, de forma más o menos permanente, las relaciones con los gobiernos.

Con objeto de verificar cómo se concretan de forma cuantitativa y en términos partidistas algunos de los interrogantes arriba formulados, he recogido lo acontecido en los 68 casos analizados al inicio de las legislaturas (Cuadro 7), de forma que se pueda visualizar esta realidad compleja y plural. Probablemente la lectura de este novedoso cuadro, por cuanto los datos son inéditos, resulte compleja, pero trato de componer las tres fotos fijas y sucesivas de los elementos del sistema representativo (resultados electorales, parlamentarios y gobierno). Sabemos que la fluida historia de los partidos y de los políticos ha motivado que haya habido segundos gobiernos y que la composición de las mesas y del resto de los órganos parlamentarios también se han visto alterados. Pero este trabajo pretende analizar entre otras cosas las implicaciones políticas e institucionales de los sistemas electorales, y por lo tanto sólo presento los resultados al principio de la legislatura. Como los datos aportados son numerosos, se pueden hacer varias lecturas e interpretaciones de los mismos. La primera es la posible adecuación entre la mayoría de la mesa y la del gobierno al principio de las cuatro primeras legislaturas en las 17 CCAA (68 casos).

Cuadro 7
Composición por partidos de las mesas de los parlamentos autonómicos al inicio de las cuatro legislaturas

Comunidades Autónomas	Legislatura	Primer part. parlamentario % escaños y % mesa	Partido del presidente cámara	Partido del vicepresidente 1ª cámara (*)mayoría	Partido del vicepresidente 2ª cámara	Partido del secretario 1ª cámara	Partido del secretario 2ª cámara	PP del presente Gobierno cuando no hay absoluta
Andalucía	I	PS 60,5 60	PS	PS	UCD	PS	IU	PS*
	II	PS 55,0 60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	III	PS 56,9 60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	IV	PS 41,3 60	IU	PP	PS	PS	PP	PS
Aragón	I	PS 50,0 60	PS	PS	PP	PS	PP	PS
	I	PS 40,3 40	CDS	PS	PP	PS	PAR	PAR
	II	PS 44,8 40	PP	PP	PS	PP	PS	PAR
Asturias	V	PP 40,3 40	PAR	PP	PS	PP	PAR	PP
	I	PS 57,7 60	PS	PS	PP	PS	IU	PS*
	II	PS 44,4 40	PP	CDS	PS	IU	PS	PS

	III	PS	46,6	40	IU	PS	PP	PS	PP	PS
	IV	PP	46,7	40	PP	PS	IU	PP	PS	PP
Balears	I	PP	40,7	40	PP	UM	PS	PP	EN	PP
	II	PP	42,3	20	UM	CDS	PS	PP	EN	PP
	III	PP	54,3	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
	IV	PP	50,8	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
Canarias	I	PS	45,0	60	PS	PS	PP	PS	AM	PS
	II	PS	35,0	20	AIC	PP	PS	CDS	AM	CDS
	III	PS	38,3	40	AIC	PS	CDS	PS	PP	PS
	IV	CC	36,7	40	PP	CC	PS	CC	PP	CC
Cantabria	I	PP	51,4	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
	II	PP	46,2	40	PRC	PS	PP	CDS	PP	PP
	III	PS	41,0	40	PP	PP	PS	PP	PS	PP
	IV	PP	33,3	20	PP	PRC	PS	PS	IU	PP
Castilla La Mancha	I	PS	52,3	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	II	PS	53,2	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	III	PS	57,4	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	IV	PS	51,1	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
Castilla León	I	PS	50,0	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS
	II	PP	39,3	40	CDS	PP	PS	PP	PS	PP
	III	PP	51,2	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
	IV	PP	59,5	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
Cataluña(*)	I	CiU	31,9	57,1	ERC	PS	CiU	CiU	PS	CiU
	II	CiU	53,3	57,1	CiU	CiU	PS	CiU	PS	CiU*
	III	CiU	51,1	57,1	CiU	CiU	PS	CiU	PS	CiU*
	IV	CiU	51,9	57,1	CiU	CiU	PS	CiU	PS	CiU*
Extremadura	I	PS	53,8	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	II	PS	52,3	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	III	PS	60,0	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	IV	PS	47,7	40	PS	PP	PS	PP	EU	PS
Galicia	I	PP	36,7	40	UCD	PP	PS	UCD	PP	PP
	II	PP	47,9	40	CG	PP	PS	PP	PS	PP
	III	PP	50,7	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
	IV	PP	57,3	60	PP	PP	PS	PP	BNG	PP*
Madrid(**)	I	PS	54,2	57,1	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	II	PS	41,7	28,6	CDS	PS	PP	PS	PP	PS
	III	PP	46,5	42,8	IU	PP	PS	PS	PP	PS
	IV	PP	52,4	57,1	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
Murcia	I	PS	60,5	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	II	PS	55,6	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	III	PS	53,3	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	IV	PP	53,3	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
Navarra(***)	I	PS	40,0	28,5	PP	PP	PS	PS	PP	PS
	II	PS	30,0	20	PP	PS	PP	CDS	UDF	PS
	III	PP	40,0	40	PS	EA	PP	IU	PP	PP
	IV	PP	34,0	40	PS	CDN	PP	EA	PP	CDN
País Vasco	I	PNV	41,7	60	PNV	PNV	PS	PNV	EE	PNV
	II	PNV	42,7	60	PNV	PNV	PS	PNV	PS	PNV
	III	PS	25,3	20	PS	EA	PNV	EE	CDS	PNV
	IV	PNV	29,3	20	PNV	PS	EA	PP	EE	PNV
Rioja, La	I	PS	51,4	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	II	PS	42,2	40	CDS	PS	PP	PS	PP	PP

	III	PS	48,5	40	PS	PR	PP	PS	PP	PS
	IV	PP	51,5	60	PP	PP	PS	PP	PS	PP*
Comunidad	I	PS	57,3	40	PS	PS	PP	IU	PP	PS*
Valenciana	II	PS	47,2	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS
	III	PS	50,6	60	PS	PS	PP	PS	PP	PS*
	IV	PP	47,2	40	UV	PP	PS	PP	PS	PP

(*) El Parlamento de Cataluña siempre ha tenido una Secretaría 3ª: en la I la ocupó UCD; en las tres siguientes CiU/ y una Secretaría 4ª, que la ocuparon, UCD en la I, ERC en la II y IV, e IC en la III

(**) En Cataluña en la II legislatura CiU tiene mayoría absoluta por si sola, aunque pacta un gobierno de coalición. La Asamblea de Madrid ha contado siempre con una vicepresidencia 3ª ocupada en la I, II y IV legislaturas por IU y en la III por el PS; también ha contado con una Secretaría 3ª ocupada en la I por PS, en la II por el CDS, en la III por IU y en la IV por el PP

(***) Navarra tuvo una secretaría 3ª y 4ª en la I que ocupó PP y UPN respectivamente: en esta CCAA se sobreentiende que PP es Unión del Pueblo Navarro (UPN), salvo el la I que aparecen como grupos diferenciados y UPN tuvo 3 miembros en la mesa y AP-PP 2

Fuente: López Nieto, 2002 y ERA, equipo de Madrid, 2001

En un extremo encontramos el modelo de mesa integrado por 3 miembros de un mismo partido (4 en el caso de la Comunidad de Madrid y de Cataluña), incluido el presidente de la cámara y el del Gobierno; los otros dos (tres en la Comunidad de Madrid y Cataluña) miembros restantes de la mesa pertenecen al primer partido de la oposición. Las CCAA que se incluyen en este modelo paradigmático tendrían mayoría absoluta, y por lo tanto esta composición al principio de la legislatura se mantiene a lo largo de la misma.

En el extremo contrario estaría el modelo de las CCAA cuyas mesas tienen una composición plural y diversa, así como la presidencia de la misma y las de sus gobiernos. En estos casos no hubo mayoría absoluta en ninguna de las cuatro legislaturas, por lo que la composición que refleja el cuadro al principio no siempre fue la misma durante o al final de la misma. Un caso paradigmático de los cambios mencionados ocurrió en la II Legislatura en La Rioja⁴⁰. En medio todo un “surtido” de soluciones, asociado en ocasiones al sistema de partidos parlamentarios y también a alguna de las fórmulas o transacciones políticas utilizadas para conformar los gobiernos autonómicos. Efectivamente, esta tipología ordena las CCAA de acuerdo con las veces en que hay una adecuación entre las mayorías

parlamentarias, las de la mesa⁴¹ y las del gobierno, es decir cuando el primer partido parlamentario preside la mesa y el Gobierno en las cuatro legislaturas y en el otro extremo cuando esto no ocurre nunca.

- Castilla la Mancha, Murcia: adecuación total en las cuatro legislaturas.

- Cataluña, Extremadura y Castilla León, en tres legislaturas.

- Andalucía, Baleares, Cantabria, Galicia, La Rioja, Madrid, Comunidad Valenciana, en dos legislaturas.

- Aragón, Asturias, Canarias y País Vasco, en una legislatura

- Navarra, nunca.

El 45,6% de las mesas de los 68 casos estudiados son de mayoría absoluta, y de ese porcentaje casi el 12% tiene lugar en Castilla La Mancha y Murcia, que son las dos únicas CCAA en las que han tenido cuatro gobiernos mayoritarios. En este grupo de casos la composición mayoritaria de las mesas se asocia a la existencia de gobiernos mayoritarios, aunque hay excepciones debidas a numerosos y diversos factores como veremos después⁴². Otras veces, aunque el primer partido no tuviera mayoría, impone la composición mayoritaria de la mesa con la complicidad del segundo partido⁴³. En suma, los dos principales partidos (PS y PP), que han sido los actores políticos que más veces han intervenido en estas decisiones políticas, han optado por soluciones muy diversas al inicio de cada legislatura, incluso en la misma CA o con los mismos portavoces o candidatos a las presidencias de gobierno. Lo mismo cabe decir de las soluciones adoptadas a la hora de definir los diversos tipos de gobierno como veremos después.

Además podemos conocer más especificidades, ya que de esos 31 casos en los que el primer partido parlamentario tiene mayoría absoluta, la presidencia de la mesa y la del gobierno mayoritario, la mayoría eran socialistas (58%), 10 del PP y tres de CIU. También sabemos que menos en dos ocasiones⁴⁴, siempre el primer partido parlamentario se ha visto primado en su representación en la mesa en mayor o menor medida; los que más beneficio obtuvieron de esta forma

fueron tanto el PP como el PS (y CIU en una ocasión) y en diferentes legislaturas⁴⁵. Si aplicásemos una lógica meramente cuantitativa, la ventaja en la última institución sobre la que se proyectan los resultados electorales, el gobierno, sería enorme, ya que los gobiernos mayoritarios suponen el 100% de la representación. Como ejemplo de diversos casos reales consignados en el cuadro, el primer partido con el +/-45% de los votos, consigue el 51% de los escaños, el 60% de la mesa del parlamento y el 100% del gobierno⁴⁶.

Obviamente, a partir de este momento se desarrolla la vida política diaria, la toma de decisiones y la puesta en marcha de políticas, todo ello con estilos políticos bien mayoritarios, especialmente en los casos antes estudiados, pero que también puede ser de consenso, o con una combinación de ambos estilos. Por ejemplo, entre estos casos formalmente mayoritarios, casi todas las mesas están integradas por tres miembros del partido ganador y dos por los del segundo partido. Sin embargo hay excepciones, motivadas por distintas razones políticas, en ocasiones para integrar a otras formaciones parlamentarias, aunque otras veces las excluyen⁴⁷.

Cuando no hay mayoría absoluta, se imponen fórmulas de negociación en las que no se aplica la proyección cuantitativa de la representación institucional, porque tampoco se alcanzó en la fase electoral. Estos casos constituyen la mayoría de los 68 analizados (55%) y en todos ellos la política se manifiesta con su enorme riqueza. Las negociaciones abarcan tanto la formación de la mesa, como la del gobierno, aunque se dilucida sobre todo las respectivas presidencias, ya que cada una en su institución respectiva son cargos con enorme poder. En estas actuaciones teóricamente el punto de partida es la representación parlamentaria, es decir, el porcentaje de escaños del primer partido y la competitividad entre los dos primeros. La práctica de este proceso negociador tiene en cuenta estos indicadores, pero también otras cuestiones políticas, y además suelen intervenir las terceras o cuartas formaciones parlamentarias. El papel de los actores políticos (diputados,

pero también el partido externo) es central para iniciar, desarrollar o descartar pactos, en los que no siempre las afinidades ideológicas serían relevantes. Para ilustrar esta realidad se puede analizar en primer lugar lo acontecido en las CCAA que se sitúan en el polo opuesto a los casos mayoritarios antes estudiados (Canarias, Navarra y País Vasco). Se trata de tres CCAA en las que nunca el primer partido ha tenido mayoría absoluta, ya que su representación parlamentaria ronda el 35% más o menos de media. Las soluciones alcanzadas en términos de composición y representación en las mesas son muy variadas. En el País Vasco, en las cuatro legislaturas, el PNV consigue la presidencia del gobierno y en tres también la de la mesa, siendo especialmente destacable lo que ocurre en la IV Legislatura, ya que partía con un 29,3% de los escaños. Se trata de un caso en el que de hecho se impone el primer partido, en parte por la fragmentación de la oposición y también por la crisis política de esa CA, que de hecho favorece que el PNV imponga una lógica mayoritaria en todas las legislaturas a pesar de sus resultados minoritarios y que no se produzca alternancia.

Lo que ocurre en las otras dos CCAA (Canarias y Navarra) representa mejor el consenso, ya que se producen diversos tipos de pactos y se “cambian cromos”: presidencias de mesas por las de gobierno, tanto cuando se formalizan coaliciones como cuando no llegan a forjarse⁴⁸, aunque a veces se ha relegado al primer partido, como veremos ahora. Además en ambas CCAA hay alternancia política y los partidos que forman parte de los gobiernos no son siempre los mismos. No obstante, ambos tipos de prácticas se han llevado a cabo en otras CCAA en alguna legislatura, y los efectos en la gobernabilidad han sido diversos.

En efecto, la intrahistoria entre las diversas partes de los partidos⁴⁹ y las relaciones entre sus dirigentes explicará otro tipo de soluciones políticas que no benefician al primer partido electoral y parlamentario cuando, al inicio de la legislatura, no consigue ni la presidencia de la mesa ni la del gobierno. Estas situaciones paradigmáticas se producen cuando algunos partidos de la oposición se alían frente al primer partido

parlamentario y forjan soluciones de gobierno alternativas a la mayoritaria. En el período objeto de estudio esto ha ocurrido en siete ocasiones (Cuadro 8), en seis CCAA y en la mayoría de los casos el partido afectado fue el socialista y en dos ocasiones el PP; pero a su vez ambos partidos formaron parte de los pactos contra el primer partido en otras CCAA, en las que intervinieron otros partidos. Estas prácticas se realizaron por primera vez en la II Legislatura y en las siguientes también hubo ejemplos. Desde el punto de vista de la gobernabilidad el resultado fue diverso: en tres ocasiones los presidentes agotaron la legislatura, en dos casos dimitieron y en otros dos también lo hicieron al perder sendas mociones de censura. Otra fórmula es que la lista más votada obtenga la presidencia del gobierno, pero no la de la mesa y con ello el presidente del parlamento puede bloquear determinadas decisiones del gobierno, e incluso hacerle caer⁵⁰.

Cuadro 8
Casos en los que la lista mas votada se ve relegada en las instituciones representativas

CCAA	Legislatura	1º part. parlamentario	Partidos que pactan	Partido presidente mesa	Partido presidente Gobierno	SÍ / NO agota la legislatura. Causas
Aragón	II	PS	PAR + PP	CDS	PAR	SÍ
Canarias	II	PS	AIC+PP+CDS	AIC	CDS	NO, dimite
Rioja	II	PS	PP + PR	CDS	PP	NO, moción censura
Aragón	III	PS	PAR + PP	PP	PAR	NO, moción censura
Cantabria	III	PS	UPC* PP	PP	UPC	SÍ
Madrid	III	PP	PS* IU	IU	PS	SÍ
Navarra	IV	PP-UPN	PS+CDN+EA	PS	PS	NO, dimite

Fuente: López Nieto, 2002

Las diversas prácticas políticas que se han producido en el ámbito de los sistemas parlamentarios autonómicos responden a lógicas políticas diversas y plurales, que son impulsadas a veces por políticos de un mismo partido, que de esta forma muestran diversos grados de autonomía a lo largo del proceso representativo, especialmente en las últimas etapas, en el diseño partidista de los principales órganos de las instituciones. La adecuación entre la composición de éstas y otro de los objetivos de la representación, la gobernabilidad, en ocasiones es independiente de cual

sea el formato adoptado, ya que en última instancia intervienen numerosos factores que influyen en la capacidad de llevar a término los programas de gobierno. Entre éstos hay que reiterar el comportamiento de los políticos, especialmente de los candidatos a presidentes de los gobiernos autonómicos, aunque a veces el cambio de grupo de un diputado es suficiente para hacer caer un Gobierno.

Los formatos de los gobiernos autonómicos

A la hora de definir los modelos de gobiernos habidos en las CCAA, encontramos todas las opciones posibles (mayoritarios, minoritarios y coaliciones), en su mayoría forjadas después de las elecciones. La volatilidad de los políticos y de los partidos en ocasiones podrían haber influido en los cambios en el comportamiento electoral, pero sobre todo se manifiesta en la formación de los plurales y diferentes gobiernos y en última instancia en el funcionamiento del Estado Autonómico en su totalidad. En efecto, el análisis de las relaciones entre parlamentos y gobiernos de las CCAA y de sus resultados políticos muestra que se ha producido un alto grado de autonomía y singularidad en los sistemas políticos autonómicos. En un extremo se sitúa la Comunidad de Castilla La Mancha, que ha tenido el mismo tipo de mayoría y partido de gobierno durante las cuatro primeras legislaturas. En el polo opuesto se ubican la Comunidad Canaria y la Comunidad Foral de Navarra, con formatos de gobierno diversos, con alternancia política y que no siempre agotan la legislatura, especialmente en el caso de Canarias. Entre ambos extremos se sitúan el resto de CCAA, en las que las tensiones e inestabilidades habidas en la vida de los partidos en el periodo estudiado habrían afectado a la composición de los grupos parlamentarios y de los propios gobiernos y al quehacer de ambas instituciones.

En algunas CCAA siempre ha gobernado el mismo partido (Cataluña, CIU; en Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura, el PSOE); las gobernadas por los socialistas tuvieron mayorías absolutas durante las tres primeras legislaturas; se trata de las CCAA “más seguras”, con partidos fuertes y predominantes. En otras siempre ha habido un

mismo partido gobernando, pero en ocasiones en coalición (PNV en el País Vasco, PP en Baleares) y a veces no durante toda la legislatura (PP en Galicia y Cantabria). En dos CCAA ha habido gobiernos mayoritarios (en Madrid en dos ocasiones y en Asturias una vez), pero también minoritarios, y en ellos el PP ha conseguido el gobierno por primera vez en la IV Legislatura. En la Comunidad de Murcia se han sucedido cuatro gobiernos con mayoría absoluta, los dos primeros socialistas y los dos siguientes populares.

Finalmente hay otro grupo de CCAA en el que ha habido tanto gobiernos minoritarios como de coalición; además, ha variado la composición política de sus gobiernos: Navarra, Canarias, Aragón, Castilla León; se trataría de las CCAA más “inseguras” e inestables.

Con objeto de profundizar en la casuística de la formación de los gobiernos en los que ningún partido parlamentario contaba con mayoría absoluta (más de 50,5%), he elaborado un cuadro (9) que ilustra la siguiente fase del proceso representativo, es decir, lo que hacen los diputados y la posible influencia de los miembros de las mesas en las votaciones de investidura en los 37 casos en las quince CCAA en las que esto ha ocurrido en el período estudiado⁵¹.

El criterio que ha guiado la tipología que presento es esencialmente cuantitativo, ya que defino cuatro tipos de gobierno en función del porcentaje de votos que logran los candidatos a presidentes de gobierno, todo ello en las primeras votaciones de investidura. Pero también introduzco un criterio complementario, ya mencionado⁵². Estos son gobiernos de mayoría relativa (8 casos), es decir, cuando superan matemáticamente la mayoría absoluta pero la obtienen gracias al apoyo de otras formaciones parlamentarias. El tipo con más casos es el de los gobiernos minoritarios (17 casos) cuando no alcanzan la mayoría absoluta, incluso cuando consiguen ciertos apoyos en la investidura. Finalmente, los gobiernos de coalición, surgidos del acuerdo expreso de forjar este tipo de gobierno y que a su vez pueden ser mayoritarios, cuando tienen matemáticamente la mayoría absoluta (8 casos), y minoritarios cuando

esto no sucede (4 casos). Conviene recordar en este punto que se trata de un rasgo innovador respecto de lo que ha ocurrido en el ámbito nacional, en el que hasta ahora no se han formalizado coaliciones de gobierno. A la izquierda del cuadro se consignan los partidos de la mesa que no apoyan la investidura (negrita y cursiva) y a la derecha los partidos que votan “sí” a la investidura. En todos los casos las ausencias y la abstención podrían servir a los propósitos del gobierno, cuestión que veremos más adelante cuando analicemos los presidentes autonómicos y si éstos agotan la legislatura.

Cuadro 9
Tipos de gobierno, composición política de las mesas de los parlamentos y los apoyos partidistas en la sesiones de investidura en las legislaturas autonómicas que carecen de un partido con mayoría absoluta

CCAA	Leg.	Presid.	Vicepr. 1º	Vicepr. 2º	Secr. 1º	Secr. 2º	Tipo Gobierno al inicio legislatura	Partidos que votan Sí Investidura al inicio legislativa
Andalucía	IV	<i>IU</i>	PP	PS	PS	PP	Minoritario	PS
Aragón	I	PS	PS	PP	PS	PP	Mayoría relativa	PS + IU + CDS
	II	CDS	PS	PP	PS	PAR	Minoritario	PAR + PP
	III	PP	PP	PS	PP	PS	Coalición mayoritaria	PAR + PP
	IV	PAR	PP	PS	PP	PAR	Coalición mayoritaria	PP + PAR
Asturias*	II	PP	CDS	PS	IU	PS	Minoritario	PS
	III	IU	PS	PP	PS	PP	Mayoría relativa	PS + IU
	IV	PP	PS	IU	PP	PS	Minoritario	PP
Balears	I	PP	UM	PS	PP	EN	Mayoría relativa	PP + UM + G. Mix
	II	UM	CDS	PS	PP	EN	Coalición mayoritaria	PP + UM
Canarias	I	PS	PS	PP	PS	AM	Mayoría relativa	PS + G. Mix.
	II	AIC	PP	PS	CDS	AM	Coalición mayoritaria	CDS + AIC + PP
	III	AIC	PS	CDS	PS	PP	Coalición mayoritaria	PS + AIC
	IV	PP	CC	PS	CC	PP	Mayoría relativa	CC + PP
Cantabria	II	PRC	PS	PP	CDS	PP	Minoritario	PP
	III	PP	PP	PS	PP	PS	Coalición mayoritaria	PP + UPCA
	IV	PP	PRC	PS	PS	IU	Coalición mayoritaria	PP + PRC
Castilla	I	PS	PS	PP	PS	PP	Minoritario*	PS
León	II	CDS	PP	PS	PP	PS	Minoritario	PP + G. Mix
Cataluña**	I	ERC	PS	CiU	CiU	PS	Minoritario	CiU
Extremadura	IV	IU	PP	PS	PP	PS	Minoritario	PS
Galicia	I	UCD	PP	PS	UCD	PP	Mayoría relativa	PP + UCD
	II	CG	PP	PS	PP	PS	Minoritario	PP
Madrid	II	CDS	PS	PP	PS	PP	Minoritario	PS
	III	IU	PP	PS	PS	PP	Mayoría relativa	PS + IU
Navarra	I	PP	PP	PS	PS	PP	Minoritario	PS
	II	PP	PS	PP	CDS	UDF	Minoritario	PS
	III	PS	EA	PP	IU	PP	Minoritario	PP

	IV	PS	CDN	PP	EA	PP	Coalición mayoritaria	PS + CDN* EA
País Vasco	I	PNV	PNV	PS	PNV	EE	Minoritario	PNV
	II	PNV	PNV	PS	PNV	PS	Minoritario	PNV
	III	PS	EA	PNV	EE	CDS	Coalición mayoritaria	PNV + PS + CDS
	IV	PNV	PS	EA	PP	EE	Coalición mayoritaria	PNV + PS + EE
Rioja, La	II	CDS	PS	PP	PS	PP	Minoritario	PP + PRP
	III	PS	PR	PP	PS	PP	Coalición mayoritaria	PS + PRP
Comunidad Valenciana	II	PS	PS	PP	PS	PP	Mayoría relativa	PS + IU
	IV	UV	PP	PS	PP	PS	Coalición mayoritaria	PP + UV

*El reglamento en Asturias no permite el voto negativo en la investidura, por lo que se suman de hecho el negativo y la abstención; estos en la II, PP+CDS+IU; en la III, PP+G.mixto; en la IV, se abstienen IU+G.mixto, porque en la segunda votación se vota a favor de los candidatos mejor situados y el del PP obtuvo 21 votos y el socialista 17. Casos en los que con mayoría absoluta el presidente dimite (por corrupción u otros motivos) y aunque hay nuevo presidente y nuevo gobierno los cambios no alteran la mayoría de gobierno, por eso no están incluidos en este cuadro, aunque si en el Cuadro 14 (Andalucía en la I; Baleares en la IV; Cantabria en la I y Murcia en la III). No incluyo como gobiernos de coalición los casos de coalición preelectoral del partido del presidente que tiene mayoría absoluta previamente: Cataluña en la II; Galicia (PP+CG) en la III

**Secretarías 3 y 4 de UCD

Fuente: López Nieto, 2002

Por lo tanto, nos encontramos ante unos escenarios políticos heterogéneos, inestables, pero también plurales y competitivos, que han permitido la alternancia política, así como formas de gobierno presididas casi la mitad de las veces por la negociación y el consenso.

Ahora baste señalar que una vez más los comportamientos del personal político y de las relaciones partidistas (inter e intra) que se producen después de las elecciones son variopintas, afectan la mayoría de las CCAA (menos Castilla la Mancha y Murcia) en al menos una legislatura y a todos los partidos, a los grandes cuyo comportamiento es diverso y cambiante, como también lo es el de las demás formaciones políticas.

La inestabilidad de la vida partidista en las CCAA es una realidad compartida en parte con la que se produce en el ámbito nacional, aunque en este nivel territorial tiene más visibilidad. Es posible pensar que esta situación obedezca a la creciente institucionalización de los sistemas políticos autonómicos. Éstos intentarían conseguir del Estado mayores cotas de competencias y recursos en un proceso creciente de competitividad entre las CCAA. Por ello, muchas veces desaparece la

cohesión intra-partidista (López Nieto, 1994), en favor de acuerdos entre los partidos de una misma CA. Aumentan las tensiones entre políticos del mismo partido en diferentes CCAA, al tiempo que se llega a acuerdos y consensos entre quienes integran los parlamentos autonómicos; aunque es posible que estas dinámicas negociadoras se manifiesten sobre todo en las políticas “menos partidistas”. Pero al tiempo, las organizaciones centrales de los partidos tratarán de “cohesionar” a sus bases autonómicas. El proceso exigirá consensos bilaterales sucesivos, en los que se reconocerán y otorgaran progresivamente mayores cotas de autonomía. Esta realidad permitiría hablar de un modelo innovador de relaciones inter e intrapartidistas que se manifiesta sobre todo en la formación de las instituciones representativas por excelencia y en sus relaciones, lo que ha venido a enriquecer la vida política autonómica. No se puede olvidar, sin embargo, que se trata de un proceso complejo e inestable, en el que quizá los actores últimos, quienes son reclutados para representar a esas CCAA, influyan sobre el mismo.

Todo lo anterior nos lleva a proponer una nueva tipología tentativa sobre las CCAA conservadoras donde no cambia el partido de gobierno y a veces ni el presidente, versus renovadoras y con alternancia. Se trataría de seguir profundizando en aspectos como el que aquí presento parcialmente, y en los análisis de los 17 casos en sus aspectos relativos al funcionamiento y a lo que han hecho las CCAA, sus parlamentos, sus gobiernos y su personal político, especialmente sus presidentes, algunos de los cuales son paradigmáticos al haberse perpetuado al frente de sus gobiernos durante muchos años, como Bono, Pujol o Ibarra, para después comparar y evaluar estos y otros aspectos. Al tiempo habría que analizar los porqués de la hegemonía de esos partidos y de esos presidentes, ya que el éxito político podría deberse tanto a méritos propios como a deméritos de las fuerzas opositoras. Además, como a lo largo del periodo analizado los gobiernos autonómicos han ido incrementando sus competencias y por ende sus recursos de todo tipo⁵³, los partidos de gobierno actuarían como partidos cártel y podrían tener la tentación de generar nuevas fórmulas y comportamientos clientelares. Esta hipótesis se

sustenta en el interrogante que se plantea cuando se advierte que el comportamiento electoral en algunas elecciones autonómicas (como en algunas locales) apenas se modifica en ciertos territorios, donde sin embargo se manifiesta el voto dual en otro tipo de elecciones. Por el contrario, en la mayoría del territorio español, el comportamiento electoral ha ido evolucionando a lo largo del tiempo en todo tipo de comicios produciéndose la alternancia política en los diversos gobiernos. Creo que las tipologías, o los estudios parciales sobre las CCAA, requerirían primero conocer más y mejor esta realidad política de enorme riqueza, y de esta forma tendrían más capacidad explicativa, ya que a medida que introducimos nuevos parámetros de estudio encontramos peculiaridades y lógicas aparentemente inexplicables; por ejemplo, que un mismo Gobierno con mayoría absoluta en una legislatura responda sistemáticamente a la oposición y en otras no lo haga. Con objeto de ilustrar esta afirmación introduzco un estudio parcial sobre algunas actividades de control realizadas en los parlamentos autonómicos.

Algunas iniciativas de control en los parlamentos autonómicos

El control parlamentario es un concepto muy amplio y poliédrico cuyo estudio exige conocer y analizar elementos muy diversos, tanto del entorno jurídico y político, como del que surge del propio ámbito parlamentario, pero también de aquellos aspectos relacionados con las actividades, actuaciones e iniciativas del Gobierno. La tradicional función de control ha cambiado como resultado de las nuevas funciones que han ido adquiriendo los ejecutivos y en consecuencia las relaciones entre parlamentos y gobiernos. Cuando éstos han incrementado su presencia en los sistemas políticos, han utilizado a los parlamentos para legitimar su acción política como no podía ser de otra forma (Guerrero, 1999). Esta situación se ha producido especialmente en los sistemas parlamentarios, con gobiernos mayoritarios, pero también ha servido para fortalecer los de coalición y los minoritarios con apoyos parlamentarios.

Estas manifestaciones propias del parlamentarismo racionalizado adquieren mayor relevancia cuando se analizan las actividades de control.

Esta dinámica habría influido en el diseño de nuevos instrumentos de control bajo el título “relaciones entre el Parlamento y el Gobierno”, ampliando de esta manera el carácter, contenido y efectos de los tradicionales mecanismos de relación en el que se recogen los diversos mecanismos de control⁵⁴.

La práctica parlamentaria de las ocho legislaturas del Congreso de los Diputados ha mostrado que los mecanismos de control parlamentario tienen algunos rasgos específicos. Desde el punto de vista cuantitativo, el número de algunas iniciativas de control presentadas y el porcentaje de respuesta han tenido trayectorias diversas, independientemente del tipo o partido de gobierno. La presentación de otras iniciativas, como preguntas o interpelaciones, con mayor o menor grado de visibilidad, servirían para ejercer una de las funciones centrales del trabajo parlamentario, y además para al menos incomodar al gobierno si las preguntas proceden de la oposición. Pero también beneficiarían al ejecutivo cuando las demandas proceden de la mayoría parlamentaria, práctica legítima y también utilizada frecuentemente.

La autonomía de los parlamentos de las CCAA se podría medir, entre otras formas, a través del análisis del rendimiento de los mecanismos de control y en la medida que éstos se diferencian o comparten rasgos con los habidos en el caso del Congreso de los Diputados. Presumimos que las similitudes se manifiestan en aspectos jurídicos, mientras que la práctica parlamentaria sería mucho más plural, y ello por múltiples razones: porque el universo de casos es mucho mayor, pero también porque la tipología de gobiernos y las relaciones entre los parlamentos y ejecutivos autonómicos han sido más complejas y frecuentemente más inestables que en el ámbito nacional.

Hipotéticamente, la progresiva asunción de competencias por todas las CCAA habría servido para institucionalizarlas de forma homogénea. Pero la práctica política impuesta por algunos presidentes autonómicos, con el acuerdo o no de sus organizaciones partidistas, habría conseguido institucionalizar dinámicas políticas específicas. Ello

permitiría establecer alguna tipología de análisis, limitada por la permanencia de los citados líderes. Los modelos también están sujetos a los cambios de mayorías parlamentarias y de Gobierno, debido a la evolución del comportamiento electoral y también a la fluidez de los apoyos de las minorías parlamentarias. Por ello, una clasificación más operativa sería la que distinguiera CCAA gobernadas durante veinte años por el mismo partido, (algunas también por el mismo presidente⁵⁵), de aquellas en las que ha habido alternancia política. Los gobiernos de las CCAA continuistas no se habrían comportado durante las dos décadas de forma hegemónica, por ejemplo respecto a la función de control, sino que la habrían “dosificado” y rentabilizado de acuerdo con la lógica antes mencionada. En otras palabras, habrían “evitado una perspectiva de suma cero y habrían adoptado la que contempla a ambas instituciones en una arena en la que se desarrolla un sistema de vínculos, de oportunidad, de poderes y de recursos” (Guerrero, 1999). Así, durante los primeros años los gobiernos autonómicos habrían actuado de forma consensual, actitud que se habría repetido en torno a la mitad de los años noventa (IV o V legislaturas), cuando la opinión pública cuestiona el ejercicio hegemónico de las mayorías absolutas del ciclo anterior.

Por otra parte, las altas tasas de discontinuidad parlamentaria podrían dificultar el aprendizaje y el rendimiento de la actividad parlamentaria de control, aunque es posible que los diputados noveles, con menos posibilidad de negociar, estarían dispuestos a ejercer con más “ahínco” la citada función, de cara a su carrera política, que bien pudiera ser en el gobierno autonómico, habida cuenta del carácter fluido de las citadas trayectorias.

El necesario enfoque comparado de este trabajo, las limitaciones tanto de las fuentes disponibles como de los objetivos de este capítulo, han obligado a excluir numerosos instrumentos de control. Analizamos el número de preguntas [con respuesta oral en Pleno (PROP); con respuesta oral en comisión (PROC) y con respuesta escrita (PRE)], y las interpelaciones⁵⁶, dejando el estudio cualitativo para un futuro próximo por

su valor explicativo complementario⁵⁷. Esta investigación permite conocer los mecanismos de control no extraordinarios, los más clásicos y los únicos que se utilizan de forma continuada. Por ello algunos Reglamentos institucionalizan la dedicación periódica a estos instrumentos de control en los plenos.

Las preguntas e interpelaciones sirven, además, para que los diputados individuales tengan la oportunidad de hacer visible una de sus actividades como parlamentarios, derecho a veces reconocido expresamente⁵⁸. Aunque estas actuaciones constituyen sólo una parte de sus actividades, el contenido de las mismas suele relacionarse bien con los temas o políticas en las que desarrollan su actividad fundamental en las comisiones. También permite acercar o mostrar la vinculación del diputado con su lugar de origen, residencia o el distrito por el que han sido elegidos. No obstante, estas actividades están tuteladas por los grupos parlamentarios, que de una u otra forma “visan” estas iniciativas.

El impacto de estos instrumentos de control, que proporcionan válvulas de seguridad para las tensiones generadas en el sistema político, se puede medir por la visibilidad sobre la opinión pública, por el peso de las normas y por la realidad de los datos.

Desde una perspectiva de la visibilidad sobre la opinión pública, las PROP y las interpelaciones ocupan el nivel superior. En uno de los extremos nos encontramos con la reducción del tiempo de presentación de las preguntas urgentes a los presidentes de los ejecutivos, práctica que se ha incorporado en algunos parlamentos autonómicos. Pero la práctica política demuestra que en ocasiones el ejecutivo expone su posición antes de rendir cuentas y someterse al control parlamentario. Otras veces, los medios de comunicación transmiten a la opinión pública los aspectos que ellos consideran relevantes. Obviamente, el alcance de estas cuestiones está condicionado por otros múltiples factores⁵⁹. En el otro extremo, frecuentemente las normas favorecen el aplazamiento de respuesta o la necesidad de reiterarlas, e incluso su conversión en pregunta escrita. También depende de las decisiones de la mesa, y de la discrecionalidad

de su presidente⁶⁰.

Como contrapunto las PRE cumplirían varias funciones. Engloban las otras preguntas no contestadas en su formulación inicial. También pueden utilizarse como mecanismos de obtención de información que en principio comprometerían más al Gobierno a pesar de su escasa visibilidad. Pero la práctica política muestra como los gobiernos gozan de prórrogas para contestar, y además el contenido de sus respuestas puede tener relevancia dispar y en ocasiones limitada.

Llegados a este punto, cabría pensar que las PROC serían las que generarían un rendimiento más exitoso desde el punto de vista del control. Son menos visibles, pero como toda actividad en comisión permitiría una mayor profundización en los temas. Por ello los plazos son mayores y además permite que se formulen a otros altos cargos (directores y secretarios generales⁶¹) y así profundizar en el control. Pero la práctica muestra como su alcance se puede ver limitado porque los verdaderos responsables son sustituidos por los que le siguen en la escala jerárquica.

El análisis de las normas autonómicas relativas al control muestra que básicamente se copian de las Cortes, aunque habrían ejercido su autonomía introduciendo modificaciones, orientadas a veces a incrementar el control por el Parlamento y en otras a limitarlo. Ambas tendencias a veces estaban establecidas originariamente, y otras se han modificado posteriormente en ambos sentidos.

Desde el punto normativo, los extremos oscilan desde Reglamentos que no especifican el tiempo para desarrollar estas actividades de control, casos que introducen cierta discrecionalidad, hasta el polo opuesto que reglamentariamente fijan un tiempo en las sesiones ordinarias para el debate de las preguntas e interpelaciones⁶², con un caso paradigmático⁶³. Asimismo, los mecanismos de control pueden recaer sobre el Consejo de Gobierno, y directamente al presidente⁶⁴; conociendo cuestiones muy recientes en sede parlamentaria⁶⁵.

Pero la realidad choca con las limitaciones que se recogen en otras partes de los reglamentos (Cuadro 10). El análisis global de las

disposiciones reglamentarias matiza el alcance de estos mecanismos de control, porque otorgan a los presidentes de las cámaras, que casi siempre forman parte de la mayoría que apoya al Gobierno, un papel relevante.

Los reglamentos y Estatutos de Autonomía podrían permitirnos establecer una caracterización teórica de las cámaras que, en primera instancia, podrían resultar más o menos restrictivos en lo que al control se refiere. Si establecemos un continuo, destacaríamos parlamentos que facilitan el desarrollo de las iniciativas de control y que además potencian el desarrollo efectivo del mismo, a cámaras que limitan la presentación pero sobre todo su desarrollo efectivo. Entre ambos extremos encontramos parlamentos que ayudan en el primer trámite pero dificultan la finalización; otros casos restringen la capacidad de actuación de los diferentes grupos, y algunos que permiten presionar sobre el Gobierno limitando el plazo de respuesta, y así un largo etcétera. La casuística es lo suficientemente curiosa como para desarrollar un análisis pormenorizado, aunque aquí solo presentamos un cuadro sintético de las diferentes situaciones que, en teoría, se producen en los diferentes parlamentos. Está ordenado de acuerdo con los criterios que preside este trabajo. En un extremo situamos los mecanismos jurídicos que teóricamente favorecerían una mayor capacidad de control y en el otro los que la restringen.

El análisis detallado de todos y cada uno de los 17 reglamentos⁶⁶ y de las reformas que se han realizado en gran parte de ellos, muestra, como no podía ser de otra manera, y como ocurre con el Reglamento del Congreso, que ninguno se encuadra totalmente en una de las dos categorías extremas. Lo normal es que se “compensen” los mecanismos que favorecen mayor capacidad de control formal (por ejemplo, número ilimitado de iniciativas, plazo de presentación más amplio, etc.) con otras en sentido inverso (cupos pequeños y limitados por grupo parlamentario, etc.). En ocasiones los cambios de mayoría, la modificación del número de grupos parlamentarios o las disfunciones observadas en la práctica parlamentaria, habrían impulsado modificaciones reglamentarias para los citados instrumentos de control de manera temporal. En suma, la mayoría

de los reglamentos se situarían en una casilla intermedia.

Cuadro 10
Regulación de las Preguntas e Interpelaciones en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos: criterios hipotéticos relacionados con la capacidad de control

I) MÁS CAPACIDAD DE CONTROL	MENOS CAPACIDAD DE CONTROL
Tiempo específico, amplio y fijo para sesiones de control (2 horas, 1 hora mínimo)	Tiempos no especificados o sesiones de control esporádicas
Decide presidente con la Mesa y oída la Junta*	Presidente
Relevancia Mesa (++)	
Presidente oída Junta (+)	
Tiempos más cortos para realizar preguntas/interpelaciones → más presión	Tiempos más largos y flexibles para hacer preguntas/interpelaciones → menos presión
Respeto al número de actuaciones/acciones por sesión y por grupo	Arbitrariedad a la hora de establecer el número de actuaciones acciones por sesión y por grupo
No limitación de iniciativas	Limitación de iniciativas
Participación de los grupos en las intervenciones	No-participación de los grupos en las intervenciones
Mayores cupos por grupos	Menores cupos por grupos
No se contempla ampliación de plazos a la hora de responder	Se contemplan ampliaciones de plazos a la hora de responder
No necesidad de reiteración	Necesidad de reiteración
Diputado elige quien responde	Gobierno decide quien responde
Más cargos que se pueden controlar	Sólo presidente y consejeros
Control directo al presidente	No se contempla
Existencia preguntas urgentes y/o de actualidad	No existencia preguntas urgentes
Si no responden PRE al pleno (++)	No se contempla
Si no responden PRE, a Comisión (+)	
Capacidad real de introducir interpelaciones y certeza de respuesta	Limitación real para introducir interpelaciones y dificultad en respuesta
Posibilidad de introducir interpelaciones y poca restricción por cupos, con flexibilidad de máximos por sesiones	Posibilidad de introducir interpelaciones y restricción por cupos con limitación por sesiones
Se puede hacer más de una interpelación por sesión	Sólo una interpelación por sesión
II) CONCLUSIÓN	
Más facilidad para acceder al control por parte de la oposición (mecanismos)	Menos facilidad para acceder al control por parte de la oposición (mecanismos)

Fuente: ERA II Equipo de Madrid, 2002

Para avanzar en el análisis del rendimiento de los parlamentos autonómicos en el ejercicio de la función de control, presentamos por

primera vez el número de preguntas presentadas y respondidas así como de las interpelaciones sustanciadas en las cuatro primeras legislaturas de los 17 parlamentos. Esta perspectiva cuantitativa teóricamente permitiría ordenar en un extremo las cámaras más activas desde el punto de vista de control, pasando por casos en los que el número varía a lo largo de las legislaturas, hasta el extremo opuesto que vendría representado por los parlamentos en los que el número de preguntas e interpelaciones habría sido muy bajos a lo largo del período analizado. Sin embargo, este análisis tiene dos grandes limitaciones, por los indicadores seleccionados y por la obligada exclusión de alguno de los 68 casos teóricos⁶⁷: Pero, los resultados del estudio son importantes porque constituyen la primera piedra para saber que han hecho estas cámaras de forma comparada y porque cuestionan parcialmente los modelos analíticos realizados hasta ahora que no incluían estos indicadores.

Para conseguir este objetivo se ha realizado un análisis centrado en la evolución de cada parlamento. Distinguimos qué cámaras presentan más o menos y cuáles responden más o menos y en cuáles tiende a aumentar o disminuir la presentación y respuesta (Cuadro 11). En la mayoría de los parlamentos se ha ido incrementando a lo largo de las legislaturas el número de preguntas, especialmente en la IV. Esta situación se produce en muchos casos con gobiernos de mayoría de distinto signo político e incluye las numerosas iniciativas del grupo que sustenta la mayoría parlamentaria. Cabe pensar que en la primera legislatura en la que se está construyendo los nuevos sistemas políticos, la oposición parlamentaria desarrolla esta actividad de forma muy minoritaria. En el análisis desagregado destaca el caso de las Cortes Valencianas, seguido del Parlamento de Cataluña en las dos últimas legislaturas. Un segundo grupo de parlamentos se singulariza porque se habrían presentado un número alto (Andalucía en casi todas las legislaturas) y además homogéneo de iniciativas en las tres últimas (Castilla La Mancha). En el extremo opuesto, ubicamos los Parlamentos en los que se han presentado pocas preguntas en todas las legislaturas, y que apenas han crecido (Navarra y País Vasco). La característica mencionada contrasta con la que

se produce en el Congreso de los Diputados que presenta una tendencia que podríamos llamar “montaña rusa”⁶⁸.

Las (PRE) son las más numerosas, porque no hay límite a su presentación, aunque cuantitativamente las presentadas⁶⁹ y respondidas⁷⁰ varían mucho. El número de (PROP) es menor por limitación normativa aunque son las más visibles. El rendimiento de las presentadas⁷¹ y respondidas⁷² es diverso. Las PROC son las menos numerosas, a pesar de ser teóricamente las más eficientes. A veces por las normas o por otras razones este tipo de preguntas no se han consignado de forma separada respecto de las PROP (Murcia y Castilla La Mancha en las tres primeras legislaturas). Ello dificulta la comparación con las PROP y con las PRE⁷³, aunque también tienden a incrementarse.

Las Interpelaciones sustanciadas, las que se llevan a cabo, permite ver cuando y quienes sustancian más y menos⁷⁴. En todas las CCAA la trayectoria ha sido de montaña rusa, de una a otra legislatura suben y bajan.

La descripción presentada puede verse de forma sintetizada en el Cuadro 11 en el cual nos encontramos, tanto los Parlamentos que se ubicarían en los extremos en cuanto a las actividades de control desarrolladas, así como su evolución en el tiempo.

Cuadro 11
Clasificación sintética de los parlamentos autonómicos en relación a la función de control

	Presentan más	Presentan menos	Aumentan progresiv.	Disminuyen progresiv.	Estabilizadas	Montaña rusa
PROP	Andalucía Valencia Cataluña	País Vasco Navarra	Andalucía Cataluña Aragón Asturias Madrid Valencia La Rioja Murcia Navarra	Extremadura Castilla La Mancha		Cantabria País Vasco
PROC	Cataluña		Andalucía Aragón Asturias Cataluña			Navarra País Vasco Valencia

			Extremadura La Rioja Navarra			
PRE	C.Valenciana Madrid Andalucía Castilla La Mancha Cataluña Castilla León (III–IV) Murcia (III–IV)	País Vasco Navarra Aragón Cantabria Canarias Murcia (I-II)	Madrid Castilla La Mancha Asturias Castilla León La Rioja Navarra Valencia		Castilla La Mancha (salvo I)	Cataluña Aragón Extremadura
	Responden más (IV)	Responden menos	Aumentan progresiv.	Disminuyen progresiv.	Estabilizadas	Montaña rusa
PROP	Canarias Cantabria Castilla León Navarra Valencia	Aragón	Aragón	Cantabria Navarra Andalucía Asturias Canarias	Cataluña Valencia	Castilla La Mancha Castilla León La Rioja Madrid Murcia País Vasco
PROC	Valencia	Castilla León Asturias	Asturias	Andalucía Aragón	Valencia	Castilla León Cataluña Extremadura La Rioja Madrid Navarra País Vasco
PRE	Murcia Cataluña Castilla León Madrid Valencia Canarias Aragón La Rioja		Aragón Canarias Madrid	Asturias	Castilla León Cataluña La Rioja Madrid Murcia	Castilla La Mancha País Vasco Extremadura Navarra Cantabria Valencia
INTERPELACIÓN (Sustanciada)						
	Cataluña Murcia Valencia Extremadura	Castilla La Mancha Castilla León La Rioja Navarra	Suben en la IV: Extremadura Cataluña Castilla La Mancha Canarias Aragón La Rioja	Bajan en la IV: Asturias Castilla León Madrid Murcia País Vasco		Todas encuadran en este modelo

Fuente: ERA II-Equipo de Madrid, 2002

Si clasificamos los parlamentos en función del “activismo” de estas iniciativas, hay tres con mayor número (Valencia, Cataluña y Andalucía). Además, en los dos primeros teóricamente se habría alcanzado un mayor

rendimiento en el control, al presentar las mayores tasas de respuesta. En el otro extremo se sitúa primero el Parlamento de Navarra y después el del País Vasco. La mayoría de los casos se encuentran en situaciones intermedias y las especificidades son mayores que los elementos comunes. En este grupo quizá cabe destacar la Asamblea Regional de Murcia, con resultados opuestos y extremos según las legislaturas⁷⁵. Se advierte la misma distribución para las interpelaciones sustanciadas.

El balance de las iniciativas de control desde una perspectiva temporal permite advertir que en la mayoría de los parlamentos se incrementa el número de preguntas independientemente de otros factores. La segunda idea a destacar es que el rendimiento teórico de estos instrumentos de control es limitado, porque en la mayoría de los parlamentos⁷⁶ el porcentaje de respuesta no crece, situación inexplicable desde el punto de vista de la evolución cuantitativa en el tiempo. La mayoría de los casos responde de forma discrecional, aunque sin duda los más paradigmáticos se presentan en los menos activos (Navarra y País Vasco).

Cuando empezamos a estudiar la función del control presumíamos que, aún siendo 17 parlamentos, el rendimiento de la citada función variaría de acuerdo con algunas de las variables y perspectivas que habíamos establecido. En este estudio preliminar no advertimos una evolución homogénea.

Al contrastar los datos cuantitativos, toda relación entre las tipologías establecidas en un primer momento es pura casualidad. Obviamente, un enfoque exclusivamente jurídico parece no responder correctamente. Al analizar las actuaciones de los parlamentos hay que recordar el tipo de gobierno existente en cada legislatura y la composición de las Mesas que, con distinta intensidad, controla el desarrollo de las iniciativas de control. Pues bien, también nos equivocamos si creemos que estos dos últimos elementos pueden dar una respuesta sistemática a la hora de establecer tipologías de parlamentos. Pero, por si teníamos dudas, cuando recurrimos a otro tipo de variables institucionales⁷⁷ seguimos sin

alcanzar una respuesta válida para todos los casos. No siempre coinciden ni por Comunidades, ni por legislaturas. Tampoco hay un comportamiento cíclico al estudiar transversalmente todas las Comunidades a lo largo de legislaturas simultáneas. Todos estos factores exigen un análisis pormenorizado de los sistemas políticos autonómicos en los que estamos encontrando las respuestas al hallazgo científico de esta aportación, que cuestiona los modelos autonómicos definidos hasta ahora, quizá porque no habían incluido el rendimiento de esta institución en el contexto del sistema representativo y oscurecen el protagonismo de los actores parlamentarios, especialmente de los presidentes de Gobierno.

Renovación y continuidad de los representantes públicos autonómicos: los presidentes de gobierno y los diputados

Introducción

El análisis de los sistemas representativos autonómicos requiere dedicar un epígrafe sobre sus actores políticos esenciales, los diputados y los presidentes de Gobierno⁷⁸, quienes en el inicio del proceso electoral fueron muchos de los candidatos. De esta forma el estudio concluye con algunas notas sobre quienes han influido más en el devenir de estos sistemas políticos, aunque en esta primera aproximación he excluido el partido externo⁷⁹, que interviene en el sistema representativo seleccionando a quienes estarán en las instituciones, pero cuyo poder se puede ver luego limitado en función de la fuerza que obtengan en las instituciones los electos y de las relaciones y acuerdos que puedan formalizar en las mismas las otras partes del partido, entre ellos y con los cargos representativos de otras formaciones.

El grado de autonomía individual de estos representantes públicos es difícil de precisar; por una parte necesitan de los partidos para ser elegidos, y por otro lado están amparados constitucionalmente para mantener sus escaños, aunque abandonen los partidos. Conviene recordar que la práctica del transfugismo ha originado modificaciones en la

composición de diversos gobiernos autonómicos. Por ello hay que analizar la influencia de los políticos en las instituciones representativas y su grado de autonomía en el funcionamiento de las mismas. Cabe pensar que los altos niveles de discontinuidad podrían asociarse a este de limitaciones, a las presiones del partido externo, pero también a que los incentivos de estos representantes sean escasos. En este epígrafe solo analizaré este rasgo básico de los electos, la alta renovación, por las disfunciones que este tipo de carrera política podría acarrear para el funcionamiento de los sistemas representativos. Pese a ello, creo que al concluir este análisis junto a esta característica común, el quehacer de los cargos representativos autonómicos es esencial a la hora de entender las enormes diferencias y la pluralidad de soluciones que se han producido en los sistemas políticos autonómicos.

Las altas cifras de discontinuidad de los parlamentarios españoles y en general de los representantes públicos, tanto históricas como en la actualidad, tienen graves implicaciones políticas, puesto que sólo unos pocos podrían haber establecido sólidas relaciones informales en las instituciones, y por tanto sólo una minoría habría estado en disposición de familiarizarse con los grupos de interés, con los procedimientos parlamentarios y los gubernamentales. Además, cabe pensar que la discontinuidad del personal parlamentario y de los presidentes podría ser una de las razones de la ineficacia de estas instituciones. Una excesiva incertidumbre sobre la futura carrera política puede llevar aparejada un menor incentivo, añadido a la imagen social negativa para las vocaciones políticas.

Como no puede ser de otra forma, la profesionalización de los representantes públicos tiene tanto aspectos positivos como negativos. Una dedicación total reduce la incertidumbre, fortalece las relaciones personales entre los políticos, creando y sedimentando pautas de conducta y relaciones informales, aunque en ocasiones se soslayan los vínculos formales y los procedimientos reglamentados.

En cuanto a los incentivos con los que cuentan los políticos

autonómicos hay que señalar que son bastante limitados para los diputados, y mucho menores que los que tienen los presidentes, como veremos después. En primer lugar, en términos de prestigio tanto de la institución como de su actividad política⁸⁰; en segundo lugar, en cuanto a los tipos de retribuciones materiales pero también de promoción a la carrera política. Es difícil separar todas estas cuestiones, que influyen en las opciones personales a la hora de participar en la actividad parlamentaria autonómica. Entre los incentivos materiales, las diferencias son enormes entre los presidentes y los diputados, porque la mayoría de los parlamentos autonómicos retribuyen a los electos a través de complejos sistemas de dietas; este modelo tiene, entre otros inconvenientes, que puede producir una aparente inflación de la actividad parlamentaria (por ejemplo: tiempo sesionado, número de reuniones de comisiones); en consecuencia, esta situación podría producir diversos tipos de parlamentarios: quienes se dedican en exclusividad como profesionales de la política⁸¹. Por otra parte, los sistemas de incompatibilidades son diversos, pero en principio parece que se trataría de un incentivo positivo, ya que hay diputados, pocos, que acumulan hasta seis cargos públicos; recordemos aquí que el sistema de patronazgo es también extenso en el ámbito autonómico, ya que los parlamentos designan a los integrantes de numerosos consejos y órganos de la administración institucional; sin embargo, este incentivo a veces se ve limitado por los partidos, que como el Popular ha establecido un sistema de incompatibilidades internas, aunque no siempre se cumple.

Movilidad en los parlamentarios autonómicos

El punto de partida es que los parlamentos autonómicos son instituciones nuevas, de paso para acceder a otros cargos, aunque es posible también que el paso por la política sea temporal. Quizá porque son órganos poco valorados en el contexto de las instituciones autonómicas, que tienen poca relevancia, incluso cuando no hay mayorías absolutas; todo ello implicaría que son unas instituciones que tendrían pocos incentivos, lo que favorecería la movilidad, convirtiéndose en un escalón

intermedio de carreras políticas (entre el gobierno local y el tránsito a la política nacional, ya sea el Senado o el gobierno nacional); en el ámbito autonómico ocuparían después cargos como consejeros o en otros órganos de la administración institucional. Por todo ello, cabría hablar de profesionalización parcial con un porcentaje alto de renovación. Este rasgo lo comparten con el resto de los políticos españoles en el ámbito nacional y local.

Aunque no todas las elecciones autonómicas se celebran simultáneamente, en cada legislatura se eligen 1.180 diputados autonómicos, a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas en las que en teoría los partidos políticos controlan el proceso de nominación y elaboración de sus candidaturas. Este proceso en principio se realizaría de forma descentralizada y serían las organizaciones regionales y autonómicas de los partidos quienes seleccionarían los candidatos en función de diversos criterios (expectativas de gobierno, tensiones internas, necesidad de representar diversas tendencias, familias o sectores del partido o de la CA, etc.). Además cabe pensar que los políticos tienen individualmente un cierto grado de autonomía e influencia a la hora de decidir sobre sus carreras políticas, y en este sentido tendrían una cierta capacidad de opción sobre su continuidad o cambio en sus escaños.

La alta tasa de renovación es un factor común a todos los parlamentos autonómicos, y parece ser el principal factor explicativo de la ausencia de patrones y modelos definidos (Cuadro 12). A esta falta de continuidad han ayudado el que las Comunidades Autónomas que han desarrollado más competencias, después han limitado de manera explícita en los Estatutos de Autonomía los períodos de sesiones o la posibilidad de profesionalizar a una cantidad más alta de parlamentarios; pero sin duda no son éstas las causas principales, porque los mismos síntomas y falta de institucionalización se han producido en los parlamentos de las Comunidades Autónomas que han seguido vías más rápidas para el autogobierno. Existen otros factores que se producen en todos los casos y son más explicativos, como el papel de los partidos y sus dirigentes, que

controlan mediante la estructura de los grupos parlamentarios toda la acción de los diputados, o el papel central de los gobiernos en el sistema político que controlan las mesas de los parlamentos y las comisiones. El papel que un diputado tiene en el sistema político pasa a ser residual y la trascendencia social de su acción es limitada, comparada con la expectativa que pudiera tener una persona media de nuestra sociedad de ser un “padre de la región”, en definitiva, de ser parte del poder legislativo en un sistema parlamentario.

Cuadro 12
Renovación y estabilidad de los diputados autonómicos (1980-1995)

Legislaturas	1		2		3		4		Nº tot. dip. N1
	N1	%	N1	%	N1	%	N1	%	
Andalucía	171	(61)	76	(25)	41	(13)	10	(3)	306
Aragón	112	(60)	38	(20)	15	(8)	7	(4)	172
Asturias	70	(63)	24	(21)	13	(12)	5	(4)	112
Baleares	89	(63)	37	(26)	9	(6)	6	(4)	141
Canarias	96	(63)	31	(21)	15	(10)	7	(5)	149
Cantabria	70	(68)	21	(20)	10	(10)	2	(2)	103
Cataluña	213	(57)	89	(24)	40	(11)	20	(4)	376
Castilla La Mancha	87	(71)	28	(23)	6	(5)	2	(2)	123
Castilla León	150	(64)	60	(26)	17	(7)	8	(3)	2
Extremadura	96	(61)	39	(25)	18	(10)	4	(2)	57
Galicia	109	(60)	54	(30)	13	(7)	6	(3)	82
Madrid	143	(63)	46	(20)	27	(12)	12	(5)	223
Murcia	95	(74)	23	(22)	5	(3)	1	(1)	129
Navarra	109	(74)	19	(13)	12	(3)	8	(5)	148
País Vasco	137	(64)	45	(21)	39	(9)	4	(2)	93
Rioja, La	67	(67)	15	(16)	9	(10)	2	(2)	306
C. Valenciana	134	(61)	49	(22)	25	(11)	12	(6)	220
Totales	1.948	(63)	671	(22)	322	(10)	116	(4)	3.087

Sólo se han evaluado los parlamentarios que acceden al escaño tras las elecciones; queda excluida la renovación durante las legislaturas

Fuente: López Nieto (1997), sobre datos del Senado

Si analizamos detenidamente estas cifras, podemos señalar que la práctica política de los diputados autonómicos se ha caracterizado por una alta tasa de renovación. El “banquillo” se ha movido bastante en todas las CCAA tanto a nivel de diputados como de partidos. Más de la mitad (63%) de los diputados sólo han estado una legislatura, aunque este porcentaje se reduce un poco (48%) si excluimos a quienes sólo han estado en esta última legislatura, por lo que no han tenido opción a permanecer más

tiempo; de todas formas, si han entrado en este único período legislativo es porque ha habido vacantes (por abandono individual o forzado por los partidos) entre quienes habían sido diputados en la III legislatura (IV en el caso de las tres CCAA ya mencionadas).

Casi un 25% de los parlamentarios sólo han estado en dos períodos legislativos y no siempre de forma continuada; en efecto, la desaparición o creación de partidos, así como otro tipo de motivaciones que subyacen al transfugismo, explican que algunos diputados estén en más de una legislatura pero de forma discontinua. Quienes continúan más tiempo en el cargo de forma agregada (más de tres legislaturas) son pues una minoría (15%), lo que representa una significativa experiencia en el conocimiento de sus cometidos.

Resulta muy difícil establecer tipologías que permitan mostrar las posibles diferencias en cuanto a la renovación por Comunidad Autónoma, y que tuvieran su fundamento sólido en factores significativos de la dinámica de los sistemas políticos, como sería la existencia de mayorías absolutas del mismo partido en todas las legislaturas (Castilla La Mancha), en casi todas (Andalucía, Baleares, Cataluña, Extremadura) o el caso contrario de gobiernos minoritarios. De esta forma comprobamos que, por ejemplo, Andalucía y Cataluña tienen los porcentajes más bajos de diputados que sólo han estado una legislatura y en ambos casos superan también la media de parlamentarios que están cuatro períodos. En el caso de Castilla La Mancha y Extremadura, los porcentajes son siempre similares a la media, como en otras CCAA con diferentes situaciones políticas desde el punto de vista del tipo de gobierno (Canarias, País Vasco o Madrid).

No se puede negar que estos factores “político-institucionales” influyen en la renovación, como sería el caso de Galicia que tiene el registro más alto de diputados que están en dos legislaturas y que puede obedecer a que pertenecen al partido que más tiempo ha gobernado, quienes permanezcan dos veces, especialmente aquellos incorporados por quién ha sido presidente del Gobierno en las dos últimas legislaturas. Algo

parecido ocurre en el caso de Castilla León, que presenta un alto porcentaje de quienes están dos veces como diputados y bastante bajo de quienes están en tres ocasiones; las diferentes mayorías de gobierno explicaría esta situación, especialmente que son los diputados socialistas quienes más repiten en las dos primeras legislaturas y los populares en las dos siguientes. Murcia sería un ejemplo claro de predominio de tensiones en el seno de los partidos que motiva la renovación ya que presenta los más altos porcentajes de diputados que sólo están una vez y los más bajos de quienes están tres o cuatro períodos. Algo parecido ocurre en Navarra, con un altísimo porcentaje de parlamentarios que están sólo una vez y uno de los más bajos que sólo están dos veces.

Por lo tanto, pensamos que también hay que tener en cuenta el peso que tienen los elementos partidistas, junto a los llamados políticos e institucionales, que a través de la elaboración de las candidaturas mostrarían los acomodos realizados para resolver y afrontar diversos intereses encontrados. Entre ellos incluimos los individuales, de los aspirantes a presidentes de los ejecutivos que mantienen o renuevan a quienes podrían conformar la mayoría de sus gobiernos, pero también por las aspiraciones o decisiones personales o políticas de los candidatos. Así mismo, quedan reflejadas las tensiones internas o cambios en el seno de los partidos que normalmente generan gran renovación: éste sería el caso de los minoritarios, como Izquierda Unida, o en su segunda acepción del PP, que mostraría un gran cambio de diputados en las últimas legislaturas, como consecuencia de la renovación interna; sin embargo, pensamos que la alta renovación obedecería más a razones producidas y motivadas en el ámbito autonómico, que a decisiones partidistas de ámbito nacional⁸². No se puede olvidar tampoco el peso de las razones individuales de los políticos en este continuado “movimiento de banquillo” que no parece haber otorgado mayores dosis de institucionalización a lo largo del período analizado. No obstante, el análisis en profundidad de cada uno de los sistemas políticos autonómicos permite conocer las trayectorias de los parlamentarios, que en ocasiones pasan a ocupar otros cargos públicos en los gobiernos o en las administraciones, bien nacional o autonómica. Éste

sería el caso de la Comunidad de Madrid y de la Valenciana, de las cuales tanto los gobiernos nacionales, socialistas primero, como los populares desde 1996, han incorporado a diversos parlamentarios autonómicos a altos puestos de responsabilidad política.

Las cifras más altas de renovación, que se produce entre los diputados que sólo están una legislatura, tiene las siguientes notas:

- En la I legislatura: Aragón, Canarias Valencia, Castilla León Cataluña, Navarra, Asturias, Cantabria, Baleares y La Rioja, el PS; Cantabria el PP.

- En la I y IV: Asturias, Baleares, Castilla León, Madrid, Valencia, Canarias, Aragón, Murcia, Galicia, Navarra, Castilla La Mancha, y La Rioja el PP; Extremadura, PP y PS; Cataluña, en CIU; Murcia, el PS en I y II.

- Poca renovación en I y IV, o en I: Galicia, País Vasco, el PS; PNV en PV.

- Mucha renovación en casi todas: Andalucía, el PS (I II y III) y PP en I y II; en Castilla La Mancha y Extremadura, el PS en I, III y IV.

Como resumen de esta situación, en Murcia con mayoría absoluta cambia muchos en I y II; y Bono y Rodríguez Ibarra también lo hacen en casi todas. ¿Por qué? ¿Han ido muchos al gobierno nacional? ¿Les molestan porque se los impone el partido externo? La respuesta a esta última pregunta sería parcialmente negativa, ya que sabemos que con el paso del tiempo todos los presidentes han ido incrementando el número de consejeros que no eran parlamentarios. Al estar gobernando el PS en ámbito nacional, ¿habrían ido adquiriendo mucha autonomía los denominados “barones”? Quizá en el caso de Andalucía es distinto por las conexiones con el gobierno nacional por Guerra, y luego Chaves con el presidente González. En el caso del PP parece claro que hay renovación con la entrada de Hernández Mancha en la dirección nacional y luego en el 1995 con la renovación impuesta tras el congreso de 1993, es decir mucha influencia del partido nacional sobre los dirigentes autonómicos, con excepciones como la de Galicia o la de Madrid. Cuando el PP llega al gobierno nacional numerosos cargos autonómicos pasan al nacional

procedentes de casi todas las CCAA.

La renovación de los diputados por partidos políticos

El análisis de esta variable para los principales partidos de ámbito nacional nos permite verificar hasta qué punto hay más movilidad y también transfugismo en los partidos de centro-derecha, en gran medida debido a la volatilidad de organizaciones políticas centristas (UCD y después el CDS). Antes de analizar los datos que siguen, hay que recordar que durante estos años, la reestructuración de las fuerzas políticas de la derecha ha sido alta; habría que destacar el proceso de alianzas en torno a Alianza Popular-Coalición Popular durante los años ochenta y después la refundación del PP, que supuso la renovación de dirigentes en el ámbito autonómico en las convocatorias de esta década. Así mismo hay que recordar el protagonismo y vicisitudes de otras formaciones del centroderecha de ámbito nacional (UCD-CDS) y autonómico (entre otras, AIC, luego CC o Unión Valenciana, Unidad Alavesa, UPCA, CDN, etc.), que surgen de las formaciones nacionales y luego se reintegran o se consolidan, tuvieron un claro reflejo en la movilidad de los parlamentarios de estos partidos. Además la mayor proporcionalidad de los sistemas electorales en los comicios autonómicos, debido al mayor tamaño de las circunscripciones, ha favorecido el desarrollo de formaciones regionalistas; el resultado ha sido también una composición más plural de los parlamentos autonómicos. Las fracturas y reconstrucción del PCE-IU y de formaciones afines, así mismo, han influido también en la renovación de los diputados, aunque son más numerosas estas situaciones en el ámbito del centroderecha.

Junto a estos factores generales, que ayudan a explicar la mayor renovación entre los parlamentarios autonómicos del centroderecha, hay que decir que las dos formaciones que han mantenido una mayor cohesión interna en estos años (PSOE y CiU), en gran medida relacionada con los buenos resultados electorales, también presentan una alta movilidad de diputados, incluso en aquellas CCAA en las que han conseguido mayoría absoluta. Sin embargo, no parece que estas cuestiones sirvan para

discriminar de forma significativa modelos diferenciados de estabilidad.

La comparación entre la renovación del PSOE y el PP nos muestra (Cuadro 13) que en ambos casos más de la mitad de los diputados sólo han estado una legislatura (58% los del PSOE y 66% los del PP), que restando aquellos que han estado únicamente en la última, gracias a que ha habido huecos en el “banquillo”, se reducirían al 35% en el PSOE y al 31% en el PP; los diputados que han estado sólo dos legislaturas alcanzan un porcentaje similar para los dos partidos (22% el PSOE y 23% en el caso del PP). Finalmente, el PSOE aventaja al PP en un 10% en el porcentaje de diputados que han estado más tiempo en su escaño. En general, los diputados del PSOE se han mantenido más legislaturas en aquellas CCAA en las que han logrado mayorías más tiempo (Andalucía, Comunidad Valenciana, con un 22% de diputados que han estado en tres o más legislaturas). Pero hay más diputados que no se han renovado en CCAA en las que han perdido siempre las elecciones (Baleares con un 37% o Cataluña con un 28%), que se podría explicar porque, la reducción de las expectativas electorales desincentivaría el conflicto por el cargo público.

Cuadro 13
Número de diputados autonómicos del PS y del PP que están sólo una legislatura y su distribución en cada una de las cuatro

CCAA	Partidos	I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura	IV Legislatura
Andalucía	PS	32	17	11	6
	PP	11	12	4	5
Aragón	PS	14	8	11	8
	PP	15	7	2	13
Asturias	PS	12	1	2	6
	PP	12	5	4	14
Baleares	PS	11	5	7	8
	PP	11	9	10	16
Canarias	PS	13	6	7	4
	PP	10	2	2	14
	otros	7	13	7	11
Cantabria	PS	11	6	4	4
	PP	11	2	1	7
Castilla La Mancha	PS	17	5	16	12
	PP	12	3	5	15

Castilla León	PS	22	5	10	13
	PP	29	12	13	26
Cataluña	CiU	17	12	9	16
	PS	14	8	2	6
	PP	---	8	3	2
Extremadura	PS	12	4	15	17
	PP	12	4	3	11
Galicia	PS	6	10	10	5
	PP	16	11	4	13
Madrid	PS	15	3	10	17
	PP	27	6	12	21
Murcia	PS	17	11	9	6
	PP	10	6	9	19
Navarra	PS	12	4	8	5
	PP	12	4	8	11
País Vasco	PNV	10	7	4	7
	PS	5	7	4	5
La Rioja	PS	12	3	6	5
	PP	9	8	6	9
C. Valenciana	PS	22	2	13	12
	PP	16	9	9	23

Fuente: López Nieto, 2002

En el caso del PP la renovación es más general, y a veces paradójica; así en Baleares, donde ha ganado siempre la mayoría de gobierno, sólo un 24% han sido diputados en tres o cuatro legislaturas; en Galicia, este porcentaje sólo alcanza un 9% aunque una vez no ganó las elecciones; por el contrario, en el caso de la Comunidad de Madrid, un 17% ha estado en varias legislaturas, quizá manteniendo y preparando un equipo que en la IV y V legislaturas ha ocupado las consejerías más significativas.

En todo caso, hay que señalar que, como es lógico, los partidos con menor representación parlamentaria suelen tener mayor movilidad, motivada porque los incentivos son menores al ser pequeñas las expectativas de lograr escaños. No parece pues que se puedan encontrar especificidades entre la renovación de los parlamentarios autonómicos respecto a los demás representantes públicos en otros ámbitos territoriales (diputados nacionales y concejales). Cabe señalar además como segunda característica, que actuaría en sentido contrario, que la renovación de cada

partido es mayor en el ámbito autonómico, sobre todo cuando gobiernan por la creciente autonomía de los presidentes de gobierno. El análisis de esta variable independiente merece dedicar un epígrafe final a quienes presiden los gobiernos autonómicos y que así mismo encarnan la representación del Estado en las CCAA.

Notas sobre los presidentes autonómicos

A lo largo de este trabajo advertimos que desde el punto de vista jurídico formal, la regulación básica del sistema representativo de las CCAA reproduce en esencia el modelo del sistema político español. Pero también hemos notado como, con el paso del tiempo, las normas básicas que regulan el funcionamiento de las instituciones autonómicas han ido introduciendo especificidades por diferentes razones. Entre éstas podemos destacar las derivadas de la práctica política en las relaciones entre parlamentos y gobiernos en determinadas CCAA⁸³. Por su parte, la dinámica política del sistema parlamentario español ha producido, como es sabido, un modelo de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo caracterizadas por el claro predominio del gobierno, en el que cobra especial relevancia la figura del presidente. Este protagonismo en origen puede deberse al carácter explícito del voto de investidura, dada la importancia política que este procedimiento adquiere, en contraste con los países donde esto no ocurre. Desde el punto de vista de la práctica política cabe pensar que el liderazgo que jugó Suárez como presidente predemocrático tuvo clara influencia política después como jefe de los dos gobiernos democráticos que presidió en minoría, aunque ejerciendo extensamente las competencias del cargo. Es posible que este modelo de presidente, que se puede asociar al modelo de canciller, haya sido “copiado” o asumido por los demás presidentes nacionales y buena parte de los autonómicos. Además, en el caso de estos últimos, los estatutos de autonomía les confieren poderes relevantes⁸⁴ y que junto al peculiar proceso continuado de transferencias, habrían sido factores incentivadores para poder optar por un ejercicio extenso de sus competencias. Luego, con el paso del tiempo, el incremento de los ingentes recursos⁸⁵ con que han

ido contando habrían sido alicientes añadidos para ostentar el cargo de presidente autonómico. Sin embargo, los resultados electorales, la composición de los parlamentos, las relaciones con las otras partes de sus respectivos partidos, así como la propia intrahistoria del ejercicio del cargo como presidentes, explican que pese a los teóricos incentivos con que contaban, haya habido una alta discontinuidad entre los presidentes autonómicos.

De los 68 casos estudiados (Cuadro 14), ha habido 42 presidentes distintos, 62% de renovación, es decir la discontinuidad ha sido muy alta, mayor que la derivada del cambio de electoral, aunque una vez más ésta no ha alcanzado por igual a todas las CCAA:

- El mismo presidente en las 4 legislaturas: Cataluña, Castilla la Mancha y Extremadura

- Dos presidentes en las 4 legislaturas:

- El mismo presidente en tres legislaturas y uno distinto en otra: Baleares, Comunidad Valenciana, Madrid.

- Dos presidentes cada uno dos legislaturas: Galicia, País Vasco.

- Tres presidentes en 4 legislaturas, uno de los cuales repite en dos ocasiones: Andalucía, Asturias, Canarias (no consecutivas); Cantabria; Castilla León, Murcia y Navarra.

- Cuatro presidentes diferentes: Aragón y La Rioja.

Cuadro 14
Notas sobre los presidentes autonómicos y sus gobiernos al inicio de las legislaturas

CCAA	Legislatura y nombre presidente	Part. poli. pres.	Tipo de gobierno	Agota legislatura Causas	Apoyo invest. %	Abst. invest. %*	Diputado/senador Cortes antes (#) o después
Andalucía	I R. Escuredo	PS	May. absoluta	NO, dimite	60,6	3,7	Dipt. C y I #
	II J. R. Borbolla	PS	May. absoluta	Sí**	55,4	9,0	Senador I #y VI
	III M. Chaves	PS	May. absoluta	Sí,	56,9	0,0	Dip. C a V #
	IV M. Chaves	PS	Minoritario	NO, disolución	41,3	1,8	
Aragón	I S. Marraco	PS	May. relativa	Sí	53,0	19,7	Dip I y II #
	II H.G. Roces	PAR	Minoritario	Sí	47,8	8,9	Dip. C a III #
	III E. Eiroa	PAR	Coalición may.	NO, moc. cens.	50,7	0,0	
	S. Lanzuela	PP	Coalición may.	Sí	59,7	2,9	Dip VII
Asturias	I P. Silva	PS	May. absoluta	Sí	57,8	11,1	Dip. I y II #
	II P. Silva	PS	Minoritario	Sí	44,4	55,5	

	III J.L. Rodríguez	PS	May. relativa	NO, dimite	57,8	42,2	
	IV S. Marqués	PP	Minoritario	Sí	46,7	15,6	
Balears	I G. Cañellas	PP	May. relativa	Sí	53,7	0,0	
	II G. Cañellas	PP	Coalición min.	Sí	49,2	8,5	
	III G. Cañellas	PP	May. absoluta	Sí	52,5	3,3	
	IV C. Soler	PP	May. absoluta	NO, dimite	52,5	3,3	
Canarias	I J. Saavedra	PS	May. relativa	Sí^^	55,0	8,3	Dip. C a II #
	II F. Fernández M	CDS	Coalición may.	NO, dimite	51,7	1,7	
	III J. Saavedra	PS	Coalición may.	NO, moc. cens.	66,7	3,3	Dip. VI.Sen VII
	IV M. Hermoso	AIC	May. relativa	Sí	66,1	6,8	Dip. III
Cantabria	I J.A. Rodríguez	PP	May. relativa	NO, dimite	51,4	0,0	
	II J. Ormaechea	PP	Minoritario	NO, moc. cens	48,7	5,1	
	III J. Ormaechea	UPC	Coalición may.	Sí	53,8	0,0	
	IV J. Martínez Sies	PP	Coalición min.	Sí	48,7	6,8	Dip. IV y V#
Castilla La Mancha	I J. Bono	PS	May. absoluta	Sí	52,3	6,8	
	II J. Bono	PS	May. absoluta	Sí	53,2	10,6	
	III J. Bono	PS	May. absoluta	Sí	57,4	2,1	
	IV J. Bono	PS	May. absoluta	Sí	51,1	0,0	
Castilla León	I D. Madrid	PS	Minoritario*	NO, dimisión	50,0	3,6	Dip. C all # IV a V
	II J.M. Aznar	PP	Minoritario	NO, dimisión	40,4	21,4	Dip. II+III# IV a VII
	III J.J. Lucas	PP	May. absoluta	Sí	51,2	2,4	Dip. III #
	IV J.J. Lucas	PP	May. absoluta	Sí	59,5	0,0	Sen. CA VII
Cataluña	I J. Pujol	CiU	Minoritario	Sí	31,8	24,4	Dipt. C y I #
	II J. Pujol	CiU	M. abs.+Coalic.	Sí	62,2	29,6	
	III J. Pujol	CiU	May. absoluta	Sí	51,1	7,4	
	IV J. Pujol	CiU	May. absoluta	Sí	51,9	5,2	
Extremadura	I J.C. Rodríguez Ibarra	PS	May. absoluta	Sí	58,5	32,3	Dip. C a II #
	II J.C. Rodríguez Ibarra	PS	May. absoluta	Sí	52,3	23,1	
	III J.C. Rodríguez Ibarra	PS	May. absoluta	Sí	60,0	4,6	
	IV J.C. Rodríguez Ibarra	PS	Minoritario	Sí	47,6	10,8	
Galicia	I G. Fernández Albor	PP	May. relativa	Sí	73,2	2,8	
	II G. Fernández Albor	PP	Minoritario	NO, moc. cens.	47,9	0,0	
	III M. Fraga	PP	May. absoluta	Sí	50,7	0,0	Dip. C a III #
	IV M. Fraga	PP	May. absoluta	Sí	57,3	0,0	
Madrid	I J. Leguina	PS	May. absoluta	Sí	53,1	10,6	Dip. II #
	II J. Leguina	PS	Minoritario	Sí	41,7	25,0	
	III J. Leguina	PS	May. relativa	Sí	53,5	0,0	Dip. VI y VII
	IV A. Ruíz Gallardón	PP	May. absoluta	Sí	52,4	0,0	Sen. CA III y IV #
Murcia	I A. Hernández Ros	PS	May. absoluta	Sí	60,5	2,3	
	II C. Collado	PS	May. absoluta	Sí	55,5	8,9	Senador II #
	III C. Collado	PS	May. absoluta	NO, dimisión	53,3	8,9	
	IV R.L. Valcárcel	PP	May. absoluta	Sí	57,7	0,0	
Navarra Ç	I G. Urralburu	PS	Minoritario	Sí Ç	Ç	Ç	Dip. Cy I #
	II G. Urralburu	PS	Minoritario	Sí	30,0	14,0	
	III J.C. Allí	PP	Minoritario	Sí	33,3	0,0	
	IV J. Otano	PS	Coalición min.	NO, dimisión	46,0	10,0	
País Vasco	I C. Garaicoechea	PNV	Minoritario	Sí	41,7	18,3	
	II C. Garaicoechea	PNV	Minoritario	NO, dimisión	42,7	18,3	
	III J.A. Ardanza	PNV	Coalición min.	Sí**	44,0	17,3	
	IV J.A. Ardanza	PNV	Coalición may.	Sí	58,6	17,3	
Rioja, La	I J. Miguel Ci	PS	May. absoluta	Sí	51,4	5,7	Sen. II #
	II J. Espert	PP	Minoritario	NO, moc. cens.	45,4	12,1	Sen. V y VI
	III J. Pérez S	PS	Coalición may.	Sí**	54,5	0,0	
	IV P. Sanz A.	PP	May. absoluta	Sí	51,5	6,1	
Comunidad Valenciana	I J. Lerma	PS	May. absoluta	Sí	57,3	6,7	Dip. I y II -
	II J. Lerma	PS	May. relativa	Sí	53,9	17,9	
	III J. Lerma	PS	May. absoluta	Sí	50,6	0,0	Sen. CA V a VII
	IV E. Zaplana	PP	Coalición may.	Sí	52,8	0,0	

*= incluye ocasionalmente las ausencias en la sesión investidura; (#)= dimiten para presentarse a elecciones CCAA; **= fueron presidentes a mitad de la legislatura anterior; ^^= agota la legislatura, aunque dimite y vuelve a ser elegido; Ç= en la I legislatura hay 3 candidatos a presidentes que no alcanzan la mayoría, después de diversas votaciones; finalmente es nombrado G. Urralburu en abril de 1984, en aplicación de una cláusula automática de investidura, tras una sentencia del Tribunal Constitucional (6-2-1984); esta misma cláusula automática se aplica en la II legislatura

Los datos del cuadro son al principio de la legislatura, ya que ha habido segundos y terceros presidentes en una misma legislatura; los porcentajes de apoyo y abstención más ausencias se refieren a la primera (y a veces segunda con el mismo resultado que en la primera) votación de investidura. Excepciones normativas: el Reglamento de Asturias en la II, III y IV no permite el voto negativo de investidura; por eso están sumados los negativos y la abstención.

Las coaliciones preelectorales no se consignan como coalición: AP-PDP-UL en la I en diversas CCAA; CIU (CDC+UDC) en todas menos la segunda, porque entra ERC en una coalición postelectoral; PP+CG en la III en Galicia

Fuente: López Nieto, 2002

Como se puede advertir también en este indicador, el panorama es muy plural y esta tipología es independiente de todo tipo de factores políticos⁸⁶, salvo para el primer grupo en el que coinciden las tres CCAA conservadoras de sus respectivos presidentes, dos de las cuales tienen ciertos rasgos en común, aunque no tanto en el caso de Cataluña. Este apelativo no es valorativo, ya que cabe pensar que la continuidad de unos presidentes, con enormes poderes y en un proceso “constituyente” durante 16 años, habría podido ser beneficiosa para el rendimiento político y el desarrollo de sus CCAA. Como la evaluación de esta cuestión no es objeto de este trabajo, el calificativo sólo pretende describir un rasgo común y paradigmático en un contexto de importante discontinuidad. En el otro extremo encontramos dos CCAA muy renovadoras que han tenido cuatro presidentes diferentes y que además, en el caso de Aragón, han pertenecido a partidos diferentes. Esta gran discontinuidad podría haber perjudicado el éxito político y el desarrollo de ambas CCAA, sobre todo en el caso de que la dinámica política hubiese sido de carácter antagónico, circunstancia que no se ha producido en ninguno de los dos casos. No obstante, considero que ninguna de las dos premisas son en sí mismas determinantes, porque los criterios para medir el grado de cumplimiento de los objetivos no simbólicos de la descentralización política son difíciles de

determinar y más aún de medir científicamente, cuando todavía existen grandes lagunas sobre estos objetos de estudio. Entre ambos casos extremos, una vez más se sitúan la mayoría de las CCAA, con una cierta continuidad de sus presidentes (los que tienen sólo dos) o con menor continuidad (tres presidentes), situación vinculada al cambio electoral, pero también a otras vicisitudes políticas de cada CA, como son las dimisiones, más o menos voluntarias (mociones de censura), que ocurren durante el transcurso de la legislaturas. De hecho, a la renovación que comentamos hay que añadir las antedichas dimisiones que ocurren durante las legislaturas, que suponen un 23,5% y que tienen lugar casi siempre con gobiernos minoritarios de distinto tipo, de diferentes partidos, aunque a veces también se han producido con mayorías absolutas⁸⁷. Solo en cinco CCAA sus presidentes han ocupado el cargo hasta el final de las legislaturas, las tres continuistas, más Madrid y la Comunidad Valenciana. Tampoco es posible encontrar pautas que permitan asociar los presidentes que no agotan la legislatura, con un periodo temporal concreto, ya que los 16 casos se han producido en distintas legislaturas, y sólo hay un caso paradigmático (III en Aragón) que tuvo tres presidentes en la misma legislatura, en teoría la más inestable de las estudiadas desde esta perspectiva, aunque no necesariamente lo fuera desde una perspectiva política.

Casi la mitad de los presidentes (48,5%) fueron socialistas en algunas CCAA todas las legislaturas, y en otras durante las tres primeras, circunstancia en este caso vinculada al ciclo electoral, ya que en la mayoría de los casos lo fueron con mayoría absoluta. Casi un tercio fueron populares (30,8%), pero sólo en Galicia y Baleares lo fueron en las cuatro legislaturas, ya que los demás presidentes del PP lograron el ansiado cargo en la IV. Los restantes pertenecían a diversas formaciones nacionalistas y regionalistas.

El alcance desde el punto de vista cuantitativo de los apoyos logrados en la sesión de investidura, tanto los explícitos como los conseguidos por vía de la abstención o ausencia en la citada sesión⁸⁸, han

sido muy dispares y de nuevo resulta difícil encontrar pautas explicativas con ciertas dosis de continuidad, con las lógicas excepciones debidas a los casos de mayoría absoluta. No obstante, incluso en estos últimos casos se advierte enseguida como los presidentes continuistas han tenido apoyos diversos, asociados en parte al ciclo político electoral general, pero también a las ventajas que les haya podido dar la oposición, directa o indirectamente⁸⁹. Cuando no había mayoría absoluta, a veces el partido del candidato a presidente ha logrado altos porcentajes de votos en la investidura con resultados políticos desiguales, en ocasiones agotando la legislatura, pero no así en otras⁹⁰. Por eso, además de tener en cuenta las cifras de los apoyos directos e indirectos, es menester evaluar el contenido de los acuerdos, verificar la “producción política” de cada legislatura y si ésta se agota. En ocasiones, ha habido gobiernos minoritarios con apoyos diversos⁹¹, que han sido ricos y productivos desde el punto de vista político y especialmente desde el parlamentario, ya que los indicadores de la actividad parlamentaria así lo indican⁹². Este criterio también habría que aplicarlo y verificar sus resultados en todos los casos en los que el porcentaje de abstenciones o ausencias en las sesiones de investidura ha sido alto⁹³, para comparar su rendimiento constitucional con las legislaturas con mayoría absoluta, ya que en estos casos el parlamento habría jugado un papel relevante, aunque también sabemos que muchas veces lo que ocurre al inicio de la legislatura, en este caso los apoyos al gobierno, se modifican a lo largo de la misma. Los apoyos a veces son temporales o *guadiana*⁹⁴, porque cambian las relaciones en el seno de los partidos, o porque algunos miembros, incluidos los presidentes, pasan a ocupar otros cargos durante la legislatura. En efecto, las trayectorias políticas de los presidentes autonómicos comparten las características básicas de los demás políticos españoles, un alto grado de discontinuidad en sus cargos en sus respectivas CCAA, acompañada en ocasiones por la continuidad de sus carreras en otras instituciones políticas de diverso ámbito territorial, y en otras por el abandono de la vida pública. Así, entre los 42 presidentes autonómicos objeto de nuestro estudio, un poco más de la mitad (23) han ocupado escaño en las Cortes y de éstos casi todos lo

han hecho antes de “bajar” al ámbito autonómico, al que habrían llegado con una experiencia parlamentaria previa. Al concluir sus mandatos como presidentes autonómicos, algunos pocos volvieron a las Cortes para continuar su vida política. Junto a estos casos, habría presidentes “autóctonos” que no habrían ocupado otros cargos en las Cortes, por distintas razones. Así, en un extremo situamos a Andalucía y Castilla León, CCAA en las que todos sus presidentes han ocupado cargos en las Cortes y algunos también en el Gobierno central. En el polo opuesto estarían Baleares, Castilla la Mancha y País Vasco. En medio, las demás CCAA, con distinto grado de implicación de sus presidentes en las instituciones nacionales. A la vista de esta realidad se puede encontrar cierta continuidad histórica respecto a la ausencia de elites políticas de ciertos territorios en las instituciones nacionales, aunque la casuística vuelve a ser tan plural que difícilmente permite establecer pautas de comportamiento claras y determinantes.

En suma, creo que los indicadores que he aportado sobre los presidentes autonómicos contribuirán a incrementar el conocimiento de los sistemas políticos autonómicos y a evaluar mejor su rendimiento político e institucional, teniendo en cuenta que la compleja intrahistoria de los actores políticos autonómicos es una variable indispensable para verificar lo que han hecho las CCAA. Ya he señalado que los presidentes autonómicos habrían tenido un protagonismo esencial en el rendimiento de estos sistemas políticos, aunque en las dos primeras legislaturas este papel habría tenido condicionamientos externos importantes impuestos por las decisiones de las organizaciones nacionales de los partidos, en cuanto a la ampliación de las competencias y por tanto de sus recursos políticos. No obstante el quehacer de los presidentes, también limitados en la mayoría de los casos en su CA por otros muchos factores del sistema representativo, que he analizado a lo largo del estudio, habría servido para mostrar y definir estilos políticos diferenciados, que se habrían plasmado en la organización y definición de las consejerías y en la selección de sus consejeros. El análisis en profundidad de esta cuestión, queda reflejada en una publicación en curso sobre los 17 sistemas representativos; por ello,

baste aquí señalar que, a pesar de las limitaciones que la mayoría de las CCAA tenían en las primeras legislaturas cuanto a competencias transferidas e incluso al número máximo de consejeros que podían nombrar, el análisis de ambos indicadores muestra que la denominación de las consejerías es muy plural. La mayoría de los consejeros (unos 500 cargos) no han sido parlamentarios, cifra que fue aumentando con el paso de los años. Muchos son independientes, lo que limita su adscripción partidista así como la posibilidad de adscribir a los gobiernos el carácter homogéneo de los mismos; además, los porcentajes de discontinuidad son importantes, independientemente de los avatares electorales.

Recapitulación

Esta aportación pretende ser tan solo una pieza para el conocimiento de una realidad compleja y sobre todo aún desconocida, como son las CCAA. Los sistemas representativos conforman una parte esencial de las mismas, porque a través de ellos se conforman las principales instituciones y, lo que es más importante, se recluta a los actores políticos fundamentales. El quehacer de los presidentes y de todos los diputados autonómicos, que son los responsables del rendimiento y de lo que han hecho las CCAA, merece una atención primordial para entender las políticas públicas autonómicas y para tipificar estas piezas esenciales del Estado Autonómico. Sin embargo, no podemos obviar el papel que desempeñan las organizaciones partidistas centrales (nacionales y regionales) de los partidos de gobierno y de la oposición, que son quienes los reclutan y cuyas decisiones políticas en otros ámbitos territoriales habrían influido en el devenir de los acontecimientos en las CCAA en mayor o menor medida. El comportamiento de los electores también influye, aunque su voluntad está sujeta, como no puede ser de otra forma, a las normas soluciones y prácticas democráticas diversas, como se ha podido advertir en este trabajo.

Por ello, aunque estos sistemas políticos se forjaron al amparo de normas bastante similares y las competencias recibidas en la mayoría de

ellas se produjeran de forma simultánea, las soluciones que han adoptado sus actores políticos son plurales y diversas, independientemente de los factores mencionados y de otros muchos, ya señalados a lo largo del estudio. El resultado es que las CCAA constituyen unos objetos de estudio muy atractivos y ricos, que exigen análisis profundos de cada una de ellas y después estudios comparados, que eviten adscripciones que pueden resultar poco realistas y cuya capacidad explicativa pueda ser limitada. Por ejemplo, creo que a lo largo del texto y de lo que conocemos del quehacer de las CCAA es posible afirmar que las elecciones autonómicas no se pueden considerar como secundarias y también cabe destacar las innovaciones introducidas en los tipos de gobierno y en la formación de las mesas de los parlamentos, que contrastan con lo ocurrido en el ámbito nacional. Además creo haber podido mostrar que utilizar las tipologías habituales (competencias iniciales, desarrollo económico, partido o tipo de gobierno, localización geográfica) difícilmente permiten aplicarlas desde una perspectiva comparada de esta serie temporal de cuatro legislaturas para los sistemas representativos.

La documentación elaborada, los análisis básicos y las diversas propuestas clasificadas que se presentan en este trabajo aportan información imprescindible para seguir conociendo las CCAA, piezas esenciales en un sistema de gobierno multinivel como es el Estado Autonómico. Algunas de las preguntas planteadas al comienzo de este trabajo han quedado sólo parcialmente respondidas, porque todavía se desconocen muchos aspectos de las relaciones inter e intra partidistas en cada CA a lo largo de los 16 años estudiados, así como de otros aspectos de los sistemas representativos. Por eso esta aportación es sólo una pieza de un amplio puzzle en el que sigo trabajando y sobre el que animo a llamar la atención a otros estudiosos.

Notas

1. Por ejemplo, se produce una gran concentración de la autoubicación política en el centro, acompañada de una creciente volatilidad electoral. Los estudios sobre cultura política destacan el desarrollo de los valores postmaterialistas y

de la nueva cultura política (T.N. Clark, Inglehart).

2. Mi interés por los actores políticos e instituciones representativas españolas, en mi actividad docente e investigadora, hizo que pronto me ocupara también de este tema en el ámbito autonómico. He trabajado tanto individualmente como en grupo, coordinando el subequipo de Madrid del ERA. El proyecto marco en el que se desarrolló esta parte de la investigación fue "El Estado de las Autonomías. Balance del rendimiento de las instituciones autonómicas. España (1980-2000)" (SEC-98-0512). A su director, prof. Subirats y a todos los demás miembros de ERA, les quiero agradecer la oportunidad de aprender y haber profundizado en el conocimiento de las CCAA; este trabajo es uno de los resultados de mi aportación, como lo son también López Nieto 2002.
3. Ejemplo de ausencia de democracia plena, se viene manifestando en todo el proceso representativo vasco en la VII Legislatura, tanto en las elecciones como en la organización y funcionamiento del Parlamento y del Gobierno. Otro ejemplo es el caso de las elecciones presidenciales francesas de 2002, cuyos resultados han centrado la atención en la institución a elegir.
4. Por ejemplo, en España, bajo la denominación de derecho político, se analizaban los procesos electorales teniendo en cuenta al menos el marco jurídico, histórico y filosófico, además de otros aspectos.
5. Me refiero tanto a la competencia entre partidos, como a la derivada de las cesiones desde el Estado.
6. Estatutos de Autonomía, normas electorales, reglamentos y leyes de gobierno.
7. Por ejemplo, en los primeros estatutos de 13 CCAA establecían que los diputados sólo podían cobrar dietas, como ya ocurría en los parlamentos de los *lander*.
8. Especialmente la distinción entre CCAA reguladas al amparo de los artículos 143 y 151.
9. De forma sintética el argumento esencial es que las por algunos llamadas CCAA históricas con un sistema de competencias y transferencias diferenciado, habrían generado unos sistemas políticos distintos. Parten del "hecho diferencial" originario y pretenden que se habría perpetuado en el tiempo.
10. Esto es lo que ha ocurrido en el caso del País Vasco en las últimas legislaturas sin mayoría absoluta, en las que se ha relacionado y analizado resultados electorales y funcionamiento del parlamento y gobierno.
11. País Vasco y Cataluña en 1980, Galicia en 1981 y Andalucía en 1982.

12. Por ejemplo, en el caso de las elecciones catalanas de 1999.
13. Menor participación, pérdida de votos del partido de gobierno y aumento de otras formaciones (Reif, 1980) y las críticas (Van der Eijk & Franlin, 1996).
14.

Participación	1986-1991	1993-1999	Diferencia
Legislativas	70,4%	77,3%	+6,9%
Autonómicas(*)	68,9%	69,9%	+1,0%

Porcentajes medios (*) = excluidas las elecciones autonómicas del periodo de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. Hay que hacer notar que en estas CCAA excluidas del cuadro tienen diversos tipos de participación. López Nieto, 2002 sobre diversas fuentes oficiales.
15. Andalucía, Baleares, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia y País Vasco.
16. En Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura el PP, y en Baleares y Cataluña el PS.
17. Por ejemplo, en Asturias, Baleares y Cantabria ha aumentado el citado número, pero en Galicia ha ido disminuyendo.
18. Castilla La Mancha, Madrid y Murcia.
19. Canarias, Cataluña, Navarra y País Vasco.
20. Andalucía, Extremadura, Madrid y País Vasco.
21. En La Rioja en dos ocasiones, en Asturias y Castilla La Mancha en las primeras elecciones y en Murcia y Valencia en las terceras.
22. Canarias en las primeras y terceras elecciones, aunque entre diferentes partidos; en Asturias y Murcia esto ocurre en las segundas y terceras elecciones entre PS y PP.
23. En las segundas elecciones en Canarias, toda la ventaja la obtiene el primero muy primado; en Navarra y La Rioja (segundas) la prima del segundo partido es superior a la del primero.
24. En las terceras elecciones el primer partido electoral fue el PNV y en términos parlamentarios lo fue el PS.
25. Andalucía, Baleares, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura y Galicia.
26. En Asturias, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana en la IV Legislatura.
27. En Castilla León la alternancia se produce desde las segundas elecciones y

en Madrid y Navarra desde las terceras. En el País Vasco, la alternancia parlamentaria se produce en la III Legislatura.

28. En Cantabria sólo en la III Legislatura, en Aragón en dos ocasiones y el caso más paradigmático es Canarias, donde sólo en dos ocasiones los partidos en competencia son los mismos, pero en los otros dos casos cambian los partidos y hay alternancia.
29. La elaboración de este epígrafe no hubiera sido posible sin el trabajo del subequipo ERAII de Madrid, coordinada por mi, López Nieto, 2002. A todos sus miembros Alda, M.; del Campo, E; Laorden, J.R.; López, E.; Lorenzo, T.; Monteagudo, A., agradezco el esfuerzo realizado tanto en la búsqueda de datos como en el análisis de los mismos. Ver también nota 2.
30. Cortes, Parlamento, Junta General (Asturias), Asamblea (con diversos apellidos), Diputación General (Rioja). El Poder Ejecutivo se denomina Gobierno (Islas Baleares, Canarias, País Vasco), Consejo de Gobierno (Cantabria, Castilla La Mancha, Andalucía, Asturias), o Diputación Foral, Diputación General, Junta de Castilla León, Junta (Extremadura y Galicia) o Consejo Ejecutivo o de Gobierno (Cataluña).
31. Por ejemplo, el título relativo a las instituciones se define directamente con el nombre de los órganos (Diputación General de Cantabria, Instituciones Forales de Navarra, o la Generalidad (Cataluña y con el apellido "valenciana"). Otro tipo es el que habla "Del poder gallego", y en muchos casos se refiere a los órganos institucionales.
32. Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Comunidad de Madrid y Murcia.
33. Así, el Estatuto del País Vasco (1979), señala que el Parlamento aprobará su presupuesto y el estatuto de su personal; en el de Castilla León (1983) señala que las Cortes aprobarán los presupuestos de la CA y de las Cortes. En otros Estatutos no se mencionan estos extremos, que sin embargo se recogen en los reglamentos.
34. Por ejemplo, se copia parcialmente la determinación del tiempo dedicado a celebrar las sesiones parlamentarias de las que determina la Constitución para las Cortes (dos períodos de sesiones al año).
35. Tal fue el caso de los Estatutos originarios de Aragón, Canarias, Castilla León en los que se señala que los citados períodos de sesiones ordinarios comprenderán 120 días al año. Los de Castilla La Mancha y la Comunidad de Madrid establecen un período máximo de cuatro meses, o no más de 16 sesiones (Navarra). Por su parte, los de Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana o La Rioja indican que comprenderán cuatro meses; por último señalar que el Estatuto de Cataluña no menciona nada acerca de las sesiones.

36. Comunidad de Madrid y País Vasco en las cuatro legislaturas, Navarra en las dos primeras legislaturas y La Rioja en la III y IV Legislaturas.
37. Generalmente las mesas se encargan de calificar y admitir los documentos que se presentan; también elabora y ejecuta el presupuesto de la cámara, gobierna y dirige la administración interior, determina la comisión pertinente para cada asunto y realiza el calendario de actividades del Pleno y de las comisiones, escuchando generalmente a la Junta de Portavoces.
38. En Cataluña y en Galicia es el conjunto de la Mesa la que tiene la facultad de interpretar y suplir el Reglamento.
39. La Asamblea de Madrid (con una vicepresidencia y secretaría terceras) y la del Parlamento de Cataluña (con dos secretarías más, 3ª y 4ª) y en la I Legislatura, el parlamento de Navarra tuvo una secretaría tercera. Ocasionalmente se ha modificado la estructura de las mesas en los parlamentos de Andalucía y Vasco (en la III).
40. Hubo cuatro cambios en la composición de diversos miembros de la mesa; la presidencia del Gobierno también cambió del PP al PS tras una moción de censura.
41. Que se traduce en que el primer partido tiene tres miembros en la mesa y dos el segundo.
42. Porque ceden gratuitamente puestos de la mesa al 3º o 4º partido, o dicho de otra forma, porque impiden que el 2º partido logre los dos escaños que habitualmente consigue cuando hay mayoría absoluta.
43. Por ejemplo, en la I Legislatura en Aragón y Castilla León, o en la II en la Comunidad Valenciana.
44. Andalucía y Murcia en la I Legislatura, que tuvieron 60,5% de escaños y 60% de representación en la mesa, es decir una pequeña penalización.
45. Por ejemplo, en la IV Legislatura en Baleares el primer partido tuvo un 50,8% de escaños y un 60% en la mesa, es decir tuvo una prima de 9,2. Primas altas también las obtuvieron en Cantabria (I), Castilla La Mancha (IV), Castilla León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia (III), y en La Rioja en dos ocasiones (I y IV) y dos partidos distintos.
46. Andalucía II Legislatura; Baleares, III; Castilla La Mancha en I, II y IV Legislatura; Castilla León, en III Legislatura, Cataluña, II, III y IV; Galicia, III; La Rioja, I Legislatura.
47. Por ejemplo, en la I Legislatura en Andalucía se excluye al segundo partido parlamentario (PP) de la mesa, pero entran el 3º y 4º; en Cataluña, la 4ª Secretaría la ocupan ERC (cuarto partido en la II), IC (tercero en la III) y ERC

(segundo en la IV). En la Asamblea de Madrid, la Vicepresidencia 3ª fue ocupada por IU (tercer partido en la I y IV). En la I Legislatura, quizá por su carácter “constituyente” en Asturias y Comunidad Valenciana el tercer partido consigue la Secretaría 3ª (IU); lo mismo que en Galicia en la IV (BNG), aunque en este último caso obedezca a otras razones.

48. Por ejemplo, en la III Legislatura en Canarias, el primer partido, el PS ofrece a su socio de coalición de gobierno, AIC, la presidencia del parlamento; en la siguiente legislatura, CC (antes AIC) realiza el mismo intercambio de cargos con el segundo partido (PP), con quién pacta el apoyo en la legislatura.
49. Partido externo, partido del grupo parlamentario y partido del gobierno.
50. Esto ocurre en la IV Legislatura en Andalucía: el primer partido (PS) obtiene el gobierno, pero PP e IU pactan y obtienen la presidencia y la mayoría en la mesa. Dos años después, el presidente socialista disuelve el parlamento.
51. Concreta y perfila aún más el Cuadro 7 en lo que sería la siguiente foto fija o fase del proceso.
52. Casos en los que el partido parlamentario del candidato a presidente no obtiene la mayoría absoluta por sí solo, es decir, antes de la investidura.
53. Administraciones y puestos de patronazgo, recursos financieros, medios de comunicación públicos, etc.
54. Solo tres Estatutos de Autonomía dedican un capítulo específico a las citadas relaciones: Castilla La Mancha, Navarra y Cantabria. Por su parte, los reglamentos de los citados parlamentos, como el del Congreso de Diputados, han incorporado un título relativo a las citadas relaciones que contemplan, además de los tradicionales mecanismos de control, las iniciativas que teóricamente el gobierno impulsa para que puedan ser controlados por los parlamentos (el examen y debate de comunicaciones, programas o planes del gobierno y otros informes).
55. Entre las primeras, Andalucía, Galicia y el País Vasco; entre las segundas, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura e Islas Baleares.
56. Preguntas presentadas y respondidas y las interpelaciones sustanciadas, únicas informaciones sistematizadas para los 17 parlamentos.
57. Algunos estatutos originarios permitían sólo cobrar dietas por sesión celebrada, lo que habría incrementado el número de sesiones y en consecuencia las iniciativas de control.
58. Estatutos de Asturias, País Vasco y en los reformados de Castilla La Mancha y Navarra.

59. Desde la explicación del responsable político afectado, hasta el orden de las preguntas, criterio que establece la Mesa y especialmente el presidente.
60. Que las puede ordenar, agrupar y además puede distribuir el tiempo entre quienes intervienen. Lo mismo ocurre con las interpelaciones.
61. Canarias, Cantabria, Castilla León, Galicia, Madrid, País Vasco, Cortes Valencianas.
62. La casuística va desde 2 horas (Baleares, Extremadura, Canarias); 1 hora mínimo (Aragón, La Rioja); “por regla general dos horas como mínimo” (Cantabria, Galicia); “por regla general una hora” (País Vasco); “una parte...” (Castilla León). En los Reglamentos de Andalucía (2 horas) y Navarra (1 hora) se contemplaba en los originarios, pero lo han quitado en las sucesivas reformas. En otros casos no hay mención específica.
63. “Los miembros de la Junta General del Principado de Asturias tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones (art. 26.3 del EA). En términos parecidos los Estatutos del País Vasco, Castilla La Mancha y Navarra. El de la Comunidad de Madrid está redactado de forma más genérica.
64. Por ejemplo, los nuevos reglamentos de Aragón, Canarias, Madrid y La Rioja.
65. Este es el caso, entre otros, de las Preguntas de Actualidad o urgentes en los nuevos reglamentos de Andalucía, Asturias Canarias, Castilla León, Murcia, Navarra.
66. La primera versión de los Reglamentos y Estatutos está extraída del Senado (publicación) y la última de la página web de la Asociación Española de Letrados de los Parlamentos Autonómicos.
67. Solo tenemos datos de la II de Baleares; de Galicia de las II y IV. De Canarias faltan PROP y PROC, de la I y III, cuantificadas conjuntamente. Faltan datos puntuales de la II de Madrid, la IV de Navarra y Cantabria y la I Extremadura. La IV de Andalucía, incluida aunque dura dos años.
68. Denominamos “montaña rusa” a situaciones en las que se producen oscilaciones considerables entre legislaturas sin presentar una tendencia continuada (aumento, disminución, estabilidad...).
69. Para establecer una medición adecuada, para cada caso creamos un intervalo medio, teniendo en cuenta el total de PROP, PROC y PRE presentadas y respondidas y las interpelaciones sustanciadas en las cuatro legislaturas de las 17 Comunidades, y posteriormente intervalos en ambos sentidos. La media se establece eliminando aquellos elementos que puedan suponer una desviación. Los intervalos no siempre tienen la misma frecuencia, puesto que responden al orden previo de los parlamentos en

función de su diverso rendimiento. Cuando un parlamento se denomina alto o bajo respecto de algún parámetro, lo es por la media de las calificaciones de resultados de sus legislaturas. Los intervalos variarán en función del tipo de pregunta. En el caso de PRE presentadas, los intervalos son: 0-200 = muy baja; 201-400 = baja; 401-1500 = media o tónica dominante; 1501-3000 = alta; >3001 = muy alta.

70. Intervalos de PRE respondidas: <25% = muy baja; 26-55% = baja; 56-70% = media o tónica dominante; 71-86% = alta; > 87% = muy alta.
71. Intervalos: <100 = muy baja; 101-200 = baja; 201-500 = media o tónica dominante; 501-800 = alta; >800 = muy alta.
72. Intervalos: 46-60% = baja; 61-77% = media o tónica dominante; 78-96% = alta.
73. PROC presentadas: Intervalos: 0-50 = muy baja; 51-100 = baja; 101-300 = media o tónica dominante; 301-600 = alta; >601 = muy alta. PROC respondidas: Intervalos: <45% = muy bajo; 46-60% = bajo; 61-77% = media o tónica dominante; 78-88% = alta; >89% = muy alto.
74. Intervalos: 1-30 = muy bajo; 31-60 = bajo; 61-90 = media o tónica dominante; 91-120 = alto; >121 = muy alto.
75. En las dos primeras legislaturas hubo mayoría absoluta socialista y en la III y IV hubo mayorías absolutas populares.
76. Con la excepción de Aragón respecto de las PROP, Asturias respecto de las PROC y Madrid en relación a las PRE.
77. La vía por la cual acceden a la autonomía; el momento en que incrementan sus competencias en las CCAA; la profesionalización de los diputados o el grado de renovación de los mismos.
78. Partido en el grupo parlamentario y partido en el Gobierno, respectivamente.
79. Desgraciadamente la falta de transparencia las organizaciones partidistas imposibilita conocer, de forma comparada para los 17 casos, no sólo como seleccionan a los candidatos, sino la composición de los órganos que reclutan a los futuros representantes públicos; y también resulta imposible determinar quienes influyen en las decisiones de este tipo, salvo en determinados casos: por ejemplo, es sabido que Anguita, como coordinador federal de IU, prohibió que los diputados de esta formación formalizaran un gobierno de coalición con el PS en la III Legislatura en la CA de Madrid.
80. El Equipo de Rendimiento de las Comunidades Autónomas (ERA) llevó a cabo un cuestionario para los diputados de los distintos parlamentos autonómicos, donde se les pedía que valoraran el papel de las distintas

instituciones autonómicas. En todos los casos se valoraba muy positivamente el papel del ejecutivo, mientras que el legislativo quedaba en un segundo o tercer plano, incluso frente a otras instituciones autonómicas.

81. En la Comunidad de Madrid, casi dos tercios (57%) no ocupaba otro cargo público; por el contrario, en la V Legislatura del Parlamento Vasco (que retribuye a sus diputados con un sueldo estable) 2/3 tienen otro cargo público: un 25% en la administración autonómica y un 16% en los ayuntamientos. En el Parlamento de Cataluña, algunos diputados, que también son funcionarios, optan por una retribución de dietas del Parlamento; aquellos que mantienen su otra actividad profesional y, por último, quiénes compatibilizan este cargo con otros de representación pública o actividad.
82. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la principal renovación se produce en la II Legislatura cuando Gallardón encabeza la candidatura; este mantuvo un grupo de diputados en la lista que sería después el embrión de sus gobiernos y no se renovó ni en la III ni en la IV tanto como en otras CCAA.
83. Por ejemplo, son singulares los reglamentos de los parlamentos en relación a la investidura en el caso de Asturias y de Navarra.
84. Desde el punto de vista simbólico se podría considerar que representan al jefe del Estado, quién formalmente firma su nombramiento. En contraste con el jefe de Gobierno, determinadas leyes autonómicas llevan sólo la firma del presidente autonómico.
85. Competenciales, financieras, de patronazgo, etc., todas ellas muy importantes desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.
86. Entre otras, partido político, tipo de gobierno, tipo de competencias, etc.
87. Andalucía y Cantabria en la I y Murcia en la III.
88. Con frecuencia se han requerido al menos dos votaciones para que un presidente lograra ser investido.
89. Los apoyos directos se manifiestan, por ejemplo, al votar a favor de la investidura y los indirectos absteniéndose o ausentándose durante la investidura. El origen de este tipo de ayudas derivan de los problemas del primer partido de la oposición, y otras por la incapacidad de las fuerzas opositoras bien por apoyar al primer partido o por conformar un acuerdo alternativo.
90. Por ejemplo el 73,2% en Galicia en la I Legislatura; o el 66% en Canarias en la III y IV; en la III en Canarias hubo luego una moción de censura.
91. Estas situaciones tuvieron lugar especialmente en la II Legislatura en diversas CCAA en las que el CDS, como tercer partido, jugó un poco de árbitro

apoyando casi siempre a los gobiernos, pero exigiéndoles el acuerdo (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla León, Galicia, Madrid, Valencia, La Rioja).

92. Por ejemplo, en los casos mencionados encontramos el mayor número de proposiciones de ley aprobadas, y también de las otras iniciativas que el equipo ERA II-Madrid ha investigado.
93. Por ejemplo, la II y III en Asturias, la II en Castilla León, la I y II en Cataluña, la II en Madrid y Valencia, la I y II en Extremadura.
94. Un caso paradigmático sería el comportamiento de HB que siempre se ausenta durante las sesiones de investidura y luego apoya al gobierno o vota en contra en determinadas ocasiones.

Bibliografía

- BLONDEL, J.; COTTA, M. (eds.): *Party and government*. London, Macmillan, 1996.
- COLINO, C.; DELGADO, I.; LÓPEZ NIETO, L.: "Political studies in Spain", *European Journal Political Research*, n. 25, 1994, p. 527-536.
- CLARK, T.N.; MARTINOT, V.H., 1997.
- GOODIN, R.E.; KLINGEMANN, H.D.: *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo, 2001.
- GUERRERO, E.: "La actualidad del control parlamentario: algunos de sus problemas más relevantes" en PANIAGUA, J.L.; MONEDERO, (eds.): *En torno a la democracia en España*. Madrid, Tecnos, 1999.
- HEIDAR, K.; KOOLE, R. (eds.): *Parliamentary party groups in European Democracies*. London, Routledge, 2000.
- KATZ, R.; MAIR, P.: *Party organizations*. London, Sage, 1992.
- KATZ, R.; MAIR, P.: "Changing models of party organizations and party democracy: the emergence of the cartel party", en *Party Politics*, vol. 1, n. 1, 1995, p. 5-28.
- KLINGEMANN, H.D. (ed.): *The future of party government*. Berlin, W. De Gruyter, varios vol., 1986 y 1987.
- MULLER, W; KAARE, S. (eds.): *Coalition government in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- LÓPEZ NIETO, L.: "Un primer balance sobre la actividad de los parlamentos

autonómicos" en PAU, F. (ed.): *El Parlamento del siglo XXI*. Madrid, Tecnos, 2002 (coordinadora con varios autores).

LÓPEZ NIETO, L.: "En el corazón de la democracia. Un análisis preliminar de las relaciones parlamentos y los gobiernos" en SUBIRATS, J.; GALLEGU, R. (eds.): *Veinte años de autonomías en España: leyes, instituciones, políticas públicas y opinión pública*. Madrid, CIS, 2002 (coordinadora con varios autores).

REIF, K.; SCHMITT, H.: "Nine second order elections, a conceptual framework analysis of European results", *E.J.P.R.*, n. 8, (1), 1980.

ROTHSTEIN, B.: "Las instituciones políticas: una visión general" en GOODIN, R.E.; WIDEMANN, H.D.: *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo, 2001.

SUBIRATS, J.: *ERA: Propuestas para un marco teórico*. Barcelona, Mimeo, 2000.

VAN DER EIJK, C.; FRANKLIN, M.: *Choosing Europe*. Michigan, Michigan University Press, 1996.

Relación de siglas

Con objeto de identificar de forma simplificada a los partidos, les asigno unas siglas comunes a todo el periodo, aunque estas hayan recibido diversas denominaciones en el tiempo o en algún territorio específico; en concreto:

AC-INC	Unión del Pueblo Canario; Asamblea Canaria; Izquierda Nacionalista Canaria
AG/H	Asamblea Gomera Independiente + Agrupación Herreña Independiente
AGI	Asamblea Gomera Independiente
AHI	Agrupación Herreña Independiente
AIC	Agrupaciones de Independientes de Canarias
AIPF	Agrupación de Independientes Popular de Formentera
AM	Asamblea Majorera
BNG	Bloque Nacionalista Gallego, en 1981 con PSG
CDN	Convergencia de Demócratas de Navarra
CDS	Centro Democrático y Social
CG	Coalición Galega
CiM	Candidatura Independiente de Mallorca
CiU	Convergència i Unió
CNC	Coalición de Convergencia Nacionalista
CHA	Chunta Aragonesista
EA	Eusko Alkartasuna
EE	Euskadiko Esquerra
EG	Esquerda Galega
EIVF	Candidatura Independiente de Eivissa
EN (PSM)	Entesa Nacionalista-Partido Socialista de Mallorca

ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
EU	Extremadura Unida
EUIB	Esquerra Unida de les Illes Balears
FIEF	Federación de Independientes de Ibiza y Formentera
HB	Herri Batasuna
IC	Iniciativa per Catalunya
IU	Izquierda Unida (antes PCE)
PA	Partido Andalucista (antes PSA)
PAR	Partido Aragonés Regionalista
PAS	Partido Asturianista-Coalición Asturianista
PDL	Partido Demócrata Liberal
PDP	Partido Demócrata Popular
PNC	Partido Nacionalista Canario
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular (antes AP, CD, incluye Unión del Pueblo Navarro)
PRC	Partido Regionalista de Cantabria
PRP	Partido Riojano Progresista
PS	Partido Socialista Obrero Español (PSC en Cataluña, con EE en el País Vasco)
SI	Solución Independiente
TC	Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano
UA	Unidad Alavesa
UCD	Unión de Centro Democrático
UDF	Unión Democrática Foral
UM	Unión Mallorquina
UPC	Unión del Pueblo Cántabro
UPM	Unión del Pueblo Navarro
URA	Unión Renovadora Asturiana
UV	Unión Valenciana